

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 8 años de trabajo"

# Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México

Gabriel Fernández Espejel



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 97  
2010

---

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas  
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez  
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz  
Secretario

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez  
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo  
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva  
Coordinadora Técnica

Juan Pablo Aguirre Quezada  
José Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Cornelio Martínez López  
Jesús Mena Vázquez  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Roberto Ocampo Hurtado  
Gabriela Ponce Sernicharo  
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno  
Elizabeth Cabrera Robles  
Carena Díaz Petit  
Luz García San Vicente  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

## Contenido

	Página
1. Antecedentes	2
2. El cambio en la política de precios	4
3. Marco jurídico que acoge la política de precios de petrolíferos	5
a. Responsables de la aplicación de la metodología y funcionamiento institucional	5
b. Metodología	9
4. La relación del Estado con el mercado de energéticos fósiles	14
5. Revisión de las metodologías para el cálculo de los precios de las gasolinas y diesel que se siguen en Brasil, Estados Unidos y Venezuela	19
6. Comportamiento de los precios de los energéticos en los mercados nacional e internacional	25
7. Iniciativas de ley y puntos de acuerdo que se han propuesto al H. Congreso de la Unión	30
8. Consideraciones finales	30
Anexo	37

# Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México

Gabriel Fernández Espejel\*

Octubre de 2010

En el presente documento se analiza el escenario bajo el cual el Ejecutivo federal decidió instrumentar una política de alzas en los petrolíferos; se revisa el marco jurídico –con especial atención en las leyes que mencionan a los responsables o que detallan la metodología– donde acontece este cambio; se aborda la relación del Estado y el mercado de los energéticos, la cual se produce principalmente a través de la empresa pública, para delinear posibles efectos de las prácticas que se llevan a cabo en nuestro país en la materia; se exploran esquemas existentes en la determinación de precios en dos naciones latinoamericanas y en Estados Unidos, como referentes de economías productoras de crudo; se recopila información sobre la evolución de los precios en Estados Unidos y México en los últimos años, a fin de contrastar las tendencias que se han registrado; asimismo, se presenta un cuadro con las iniciativas y exhortos que se estudian en el Poder Legislativo.

## 1. Antecedentes

La combinación original de un precio de venta de las gasolinas y el diesel administrado por el Estado y el cálculo de una tasa del IEPS básicamente a partir del comportamiento del valor de sus referentes en el mercado estadounidense, significó que los ingresos negativos tributarios petroleros en 2008 por este concepto ascendieran a cerca de 22% del total de la recaudación observada en ese año, cuando antes representaban menos de 5 puntos porcentuales.<sup>1</sup> En ese sentido, la Secretaría de Hacienda, que tiene por encargo administrar estos precios, comenzó a aplicar una política de incrementos con el objeto, entre otros, de reducir los gastos

---

\* Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado e impuestos. Correo electrónico: [gabriel.fernandez@congreso.gob.mx](mailto:gabriel.fernandez@congreso.gob.mx)

<sup>1</sup> Como respuesta al comportamiento alcista de los hidrocarburos y sus derivados en los mercados internacionales; a mediados de 2009 los precios de los hidrocarburos de referencia tocaron sus puntos más altos de la historia.

fiscales que le suponen la recaudación negativa del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) en gasolinas y diesel automotriz, así como para equilibrar el valor de venta en el mercado interno con el externo.<sup>2</sup>

En el Poder Legislativo, sector académico, iniciativa privada y medios de difusión se ha manifestado preocupación ante la selección de criterios que se siguen en la metodología actual para el establecimiento de precios de las gasolinas y el diesel en nuestro país. Además, existe la demanda pública para que Hacienda y otros órganos de gobierno revelen los efectos que se producen en el rumbo de la economía, en materia recaudatoria e inflación, a partir de las alzas en los petrolíferos en el comportamiento del mercado de los energéticos.

En la actualidad, la continuidad de la política de alzas en los precios de los combustibles, la realidad de un repunte económico en el presente año y la perspectiva de un 2011 de menor impulso, exigen un mayor análisis sobre el marco jurídico que acoge los posibles cambios en la metodología y la definición de los responsables para su determinación, así como de las reformas necesarias y sus implicaciones.

En este sentido, las agendas de dos partidos en la Cámara de Diputados (PRI y Convergencia) en la LXI Legislatura incluyeron como tema de trabajo la presentación de iniciativas de ley que impulsan reformas y adiciones en relación con la transparencia de la metodología y los responsables de su ejecución. En el Senado de la República, por su parte, prevalecen entre los partidos de oposición los exhortos al Poder Ejecutivo a fin de que revierta o suspenda estas acciones.

En este escenario se pueden plantear las siguientes preguntas: ¿quiénes son los responsables de fijar los precios de estos bienes? Y ¿cuáles son los elementos que se deben considerar en una metodología para la determinación de los ajustes a los precios de las gasolinas y el diesel?

---

<sup>2</sup> Entre 2007 y 2008, la recaudación negativa por concepto de IEPS en gasolinas y diesel automotriz se elevó de poco más de 48 mil millones a 217 mil millones de pesos. En SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas, correspondiente a 2008, [www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos dist pagos/ingreso\\_gasto\\_art25\\_lif2010.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_dist_pagos/ingreso_gasto_art25_lif2010.pdf) (fecha de consulta: 20 de octubre de 2010).

## 2. El cambio en la política de precios

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) modificó su metodología para el establecimiento de los precios de venta de las gasolinas y el diesel en enero de 2008, como consecuencia del alza histórica en la cotización del petróleo que se registró en los mercados internacionales. Hacienda incorporó dos factores en su cálculo para evitar que se ampliara la brecha de su valor frente a los costos de producción:

1. La aplicación de cuotas a la venta de gasolina y diesel para el fortalecimiento del federalismo.
2. La eliminación gradual del subsidio con el objeto de igualar los precios de venta en los mercados interno y externo.

La SHCP ha mantenido hasta la fecha estos criterios en el cálculo del precio de las gasolinas y el diesel, con un calendario de aplicación de alzas y montos discrecionales, a pesar de que el valor del crudo de referencia, *West Texas Intermediate*, ha variado en un rango de 145 dólares por barril –máximo histórico que se presentó el 3 de julio de 2008– a un mínimo de 30 dólares a comienzos de 2009, como resultado principalmente del transcurrir de la crisis financiera mundial; de manera posterior repuntó paulatinamente hasta alcanzar niveles de alrededor de 75 dólares en septiembre pasado. A pesar de esta volatilidad, Hacienda frenó las alzas en las gasolinas Magna y Premium de enero a noviembre de 2009, como parte de las medidas de apoyo que impulsó la presente administración para paliar los efectos negativos de la crisis –sólo el diesel mantuvo su paso ascendente–; no obstante, cuando se retomaron las alzas la economía nacional continuaba en fase recesiva.

Al revisar el informe anual que entrega Petróleos Mexicanos (Pemex) a la Comisión de Valores en Estados Unidos (SEC, por sus siglas en inglés), se observa en el gráfico 1 que sólo en 2008 –año de los máximos en el mercado internacional– los precios de venta al público mostraron una elevada diferencia; pero, prácticamente, al cierre de 2009 éstos ya se habían nivelado, e inclusive superado en el caso de la magna. El diesel que mayor divergencia mostraba redujo la brecha de cerca de 70 dólares por barril a menos de 8 de 2008 a 2009.

Gráfico 1. Cuadro comparativo de productos petrolíferos en México y Estados Unidos, precios promedio en dólares nominales por barril para los años indicados.\*

	2006		2007		2008		2009	
	México	EE. UU.						
Magna	96.46	104.10	100.59	110.15	104.44	129.84	91.01	91.49
Premium	114.64	112.62	124.00	119.95	130.87	141.29	112.91	102.91
Diesel	79.47	111.18	85.09	118.44	91.03	160.01	92.46	99.78

\* Precios finales de venta al consumidor, incluyen impuestos, en la Ciudad de México y Houston, Texas.

Fuente: Pemex, Informe Anual a la Comisión de Valores de los Estados Unidos de América, México 2009, p. 110, en [www.ri.pemex.com/files/content/Pemex\\_2009\\_Form\\_20-F\\_as%20filed%20June%2029%202010\\_100716.pdf](http://www.ri.pemex.com/files/content/Pemex_2009_Form_20-F_as%20filed%20June%2029%202010_100716.pdf) (fecha de consulta: 20 de octubre de 2010).

El presente año marca la recuperación económica mundial, y aunque las naciones industrializadas registran un ritmo lento e incierto, países como China e India podrían experimentar tasas de crecimiento de hasta dos dígitos. El Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>3</sup> y el Banco Mundial (BM)<sup>4</sup> estiman que la recuperación económica extienda su paso al menos hasta 2012, a pesar de la disminución en su ritmo que se prevé en el próximo año. Este escenario elevaría la demanda global de crudo, lo que traería de forma ineludible nuevos picos y alta variabilidad en los precios internacionales de los hidrocarburos, por lo que resulta arriesgado determinar una política fija de incrementos.

### 3. Marco jurídico que acoge la política de precios de petrolíferos

#### a. Responsables de la aplicación de la metodología y funcionamiento institucional

En la República mexicana el Ejecutivo federal tiene la facultad de establecer los precios de las gasolinas y el diesel, como resultado de las reformas a la Constitución de 1981. El artículo 31, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública,

<sup>3</sup> Fondo Monetario Internacional, *Informe Anual 2009: La lucha contra la crisis mundial*, IMF Press, Washington, 2009.

<sup>4</sup> Banco Mundial, *Perspectivas económicas mundiales 2010: Crisis, finanzas y crecimiento*, The World Bank Publications, Washington, 2010.

establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de esta tarea, en la que aplica criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero sobre principios de mercado. Asimismo, puntualiza las condiciones de mercado que prevalecerán en el sector energético.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que quedan prohibidos los monopolios, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

Sin embargo, más adelante este mismo artículo puntualiza que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el H. Congreso de la Unión.

En ese sentido, el párrafo tercero establece que las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

El artículo 74, fracción IV, de la Constitución establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en relación con la aprobación, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones, que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

En el párrafo cuarto de igual fracción, prevé que no podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo

presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

### **Ley de Petróleos Mexicanos**

En su Capítulo I, Naturaleza, Objeto y Patrimonio, artículos 2o. y 3o., se precisa la facultad del Estado para realizar en exclusividad las actividades correspondientes al área estratégica del petróleo, demás hidrocarburos y la petroquímica básica por conducto de Petróleos Mexicanos (Pemex) y sus organismos subsidiarios, con base en el artículo 28 de la Constitución. Asimismo, se le autoriza a la paraestatal contar con organismos descentralizados subsidiarios para llevar a cabo las acciones que comprende la industria petrolera.

### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

El artículo 31, fracción II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que a la SHCP le corresponde proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal. Además, estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales, y de las leyes de ingresos de la Federación.

Además, en su fracción X, le encomienda establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan.

### **Ley de la Comisión Reguladora de Energía**

El artículo 3o., fracción VII, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) le confiere la atribución de aprobar y expedir los términos y condiciones a que deberán sujetarse las ventas de primera mano del combustóleo, del gas y de los petroquímicos básicos.<sup>5</sup> En la fracción X, le concede expedir las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios a que se refiere la fracción VIII

---

<sup>5</sup> El artículo 3º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía no hace referencia a los productos petrolíferos refinados.

de este artículo, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia o que sean establecidos por el Ejecutivo federal mediante acuerdo.

Además, en relación con las actividades reguladas por esta ley, se le manda establecer los términos y condiciones a que deberán sujetarse los sistemas de transporte y almacenamiento que forman parte de sistemas integrados y las tarifas de los sistemas que correspondan en las condiciones generales de los servicios de cada permisionario que se trate.

### **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

El artículo 40, fracciones I y II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria marca que la Ley de Ingresos contendrá la política de recaudación del Ejecutivo federal, la estimación de ingresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales. También, el proyecto de decreto de Ley de Ingresos que contiene las estimaciones de las contribuciones del Gobierno federal y el aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal.

El artículo 42, fracción I, establece que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos contendrá el escenario con las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo. En su fracción VIII, marca para el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación que las estimaciones de las fuentes de ingresos distintas a aquellas propuestas, que sean congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, deberán sustentarse en análisis técnicos.

En resumen, del marco legal actual se desprende que la Secretaría de Hacienda tiene la facultad de establecer, con base en análisis técnicos, los precios de las gasolinas y el diesel dentro del PPEF. La Cámara de Diputados, por su parte, tiene autoridad para aprobar, discutir y modificar el PPEF. En cuanto a la Secretaría de Economía y la CRE, la primera tiene voz en la encomienda de establecer y revisar

precios y tarifas de bienes; la segunda tiene la atribución de aprobar y expedir los términos y condiciones a que deberán sujetarse las ventas bajo esquemas donde no exista competencia efectiva. Finalmente, la Comisión Federal de Competencia establece las condiciones que debe guardar el mercado de los energéticos.

Sin embargo, en los mandatos legales que aquí se presentan no existe la obligatoriedad para los responsables de transparentar las decisiones que se toman en la política de precios ni de dar a conocer los análisis técnicos que sustentan las modificaciones que hasta la fecha ha concretado el gobierno federal. Además, tampoco hay reglas establecidas sobre como se desarrollarán futuros cambios en el valor de las gasolinas y el diesel.

## **b. Metodología**

En México los precios al público de los petrolíferos son administrados por la SHCP y se publican con una periodicidad mensual. Éstos incorporan el precio productor –que incluye costos de los hidrocarburos y de refinación con base en los de sus referencias en Estados Unidos–; precio de venta –administrado por la SHCP a través de impuestos y subsidios–; ajustes de precio por calidad, manejo y servicio, así como flete y margen comercial.<sup>6</sup>

La tasa del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) es el elemento de corrección o ajuste entre el precio variable del mercado y el valor de venta al público, además de ser el gravamen que supone la recaudación (o pérdida) federal esperada por este concepto al inicio del ejercicio fiscal.

En la metodología para la elaboración del calendario mensual de la estimación de los ingresos de la federación para el ejercicio fiscal 2010,<sup>7</sup> se señala para el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de las gasolinas y el diesel, que el cálculo se realiza con base en el volumen mensual de la recaudación con la trayectoria del precio del petróleo utilizado para las estimaciones contenidas

---

<sup>6</sup> En Miguel Ángel González Torres, “Precios de los combustibles en México”, presentado en el Seminario internacional: Política de precios de combustibles en América latina, Santiago de Chile, diciembre, 2002, [www.eclac.org/dnri/noticias/noticias/1/11341/MiguelGonzalez.pdf](http://www.eclac.org/dnri/noticias/noticias/1/11341/MiguelGonzalez.pdf) (fecha de consulta: 28 de octubre de 2010).

<sup>7</sup>

[www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_calendario\\_estimacion/calendario\\_nota\\_metodologica\\_lif2010.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_calendario_estimacion/calendario_nota_metodologica_lif2010.pdf) (consulta: 1 de julio de 2010).

en el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 y los volúmenes de ventas de estos productos, los cuales son determinados por Petróleos Mexicanos. Estas definiciones aplican de igual forma para 2011.

### **Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010 e Iniciativa para el Ejercicio Fiscal de 2011**

El artículo 7, fracción II, de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) vigente precisa que Pemex y sus organismos subsidiarios enterarán diariamente anticipos a cuenta del IEPS por la enajenación de gasolinas y diesel a que se refiere el artículo 2o.-A, fracción I, de la ley, siempre y cuando las tasas aplicables resulten positivas. La SHCP podrá fijar dichos anticipos, que se deberán acreditar contra el pago correspondiente al mes por el que se efectuaron los mismos.

En los ejercicios fiscales de 2010 y 2011 señala, además, que para el cálculo de las tasas a que se refiere la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se debe considerar el volumen esperado de ventas de estos productos tomando en cuenta el precio de referencia, ajustes por calidad, costos de manejo y transporte, así como el margen comercial que haya firmado Pemex, sin embargo, no se debe contemplar como parte del precio de venta al público las cuotas establecidas en la fracción II del artículo 2o.-A de la ley citada.

Asimismo, se marca que cuando se establezcan sobrepuestos a la gasolina o al diesel en alguna región del país, no se estará obligado al pago del impuesto especial sobre producción y servicios por dichos sobrepuestos en la enajenación de estos combustibles. Los recursos obtenidos por los citados sobrepuestos no se considerarán para el cálculo del impuesto a los rendimientos petroleros.

Para el cálculo de la tasa del IEPS que se aplica a la enajenación de gasolina o diesel en territorio nacional, a que se refiere el artículo 2o.-A de la Ley del IEPS; en sustitución de los factores que refiere la fracción I, inciso c, de dicho artículo, se aplicará el factor 0.9009 cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado (IVA) de 11% y el factor 0.8621 cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 16%.

## **Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**

El artículo 2o.-A, fracción I, de la Ley del IEPS estipula que la tasa aplicable en cada mes para la enajenación de gasolinas o diesel será la que resulte conforme a lo siguiente:

a) El precio de referencia se adicionará con el costo de manejo y el costo neto de transporte a la agencia de ventas de que se trate en el periodo comprendido del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato previo a aquél por el que se calcule la tasa, sin incluir, en este último caso, el impuesto al valor agregado.

b) Se multiplicará por el factor 1.0 para las gasolinas y el diesel, el monto que se obtenga de adicionar al margen comercial que haya fijado Petróleos Mexicanos en el periodo citado, los costos netos de transporte del combustible de la agencia de ventas de que se trate al establecimiento del expendedor, sin incluir, en ambos casos, el impuesto al valor agregado.

c) Se multiplicará por el factor 0.9091 para las gasolinas y el diesel, el precio de venta al público vigente en la zona geográfica correspondiente en el periodo citado, cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 10%. Se multiplicará por el factor 0.8696 para las gasolinas y el diesel, el precio de venta al público, cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 15%.

d) El monto que resulte conforme al inciso c) anterior se disminuirá con las cantidades obtenidas conforme a los incisos a) y b) de esta fracción.

e) La cantidad determinada conforme al inciso d) anterior se dividirá entre el monto que se obtuvo conforme al inciso a) de esta fracción y el resultado se multiplicará por 100. El porcentaje que se obtenga será la tasa aplicable al combustible de que se trate que enajene la agencia correspondiente durante el mes por el que se calcula la tasa.

f) El precio de referencia para cada uno de los combustibles a que se refiere el inciso a) de esta fracción, será el promedio de las cotizaciones del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquél por el que se calcula la tasa, 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), como sigue:

1. Gasolinas: el promedio del precio spot de la gasolina regular sin plomo vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.
2. Diesel para uso automotriz de alto azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34° API (medida internacional de gravedad o densidad de los combustibles en relación con el agua),<sup>8</sup> vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.
3. Diesel para uso automotriz y diesel para uso industrial de bajo azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2 LS,<sup>9</sup> 0.05% de azufre, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.
4. Diesel para uso industrial de alto azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.
5. Diesel para uso en vehículos marinos en la Costa del Golfo: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en Houston, Texas, de los Estados Unidos de América.
6. Diesel para uso en vehículos marinos de la Costa del Pacífico: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en Los Ángeles, California, de los Estados Unidos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general, dará a conocer los elementos para determinar los precios de referencia, los ajustes por calidad, los costos netos de transporte, el margen comercial y el costo de manejo a los expendios autorizados a que se refiere esta fracción. Hacienda realizará mensualmente las operaciones aritméticas para el cálculo de las tasas aplicables para cada combustible y en cada agencia de ventas de Pemex y las publicará en el DOF.<sup>10</sup>

En la fracción II dicta las cuotas siguientes que se aplicarán a la venta final al público en general, sin perjuicio de lo previsto en la fracción anterior:

---

<sup>8</sup> En [www.api.org](http://www.api.org) (fecha de consulta: 5 de julio de 2010).

<sup>9</sup> LS: low sulfur (bajo azufre), n. de t.

<sup>10</sup> En cumplimiento con dicha ley, la Secretaría de Hacienda publica mensualmente en el Diario Oficial de la Federación las tasas para el cálculo del IEPS aplicables a la enajenación de gasolinas y diesel. Sin embargo, se guarda para sí misma los elementos para determinar los precios finales o de venta que se documentan en este apartado. En [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consulta: 2 de agosto de 2010).

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

Asimismo, puntualiza que la paraestatal y sus organismos subsidiarios, las estaciones de servicio y distribuidores autorizados trasladarán el impuesto establecido en esta fracción en el precio correspondiente de la gasolina o el diesel, y nunca lo harán de forma expresa ni por separado.

Las cuotas que señala este artículo no se contemplan para el cálculo del IVA. Por otro lado, su aplicación se suspende parcialmente en aquellas entidades federativas que establecen sus impuestos locales. Dicha suspensión se llevará a cabo en la misma proporción que el impuesto local, por lo que el remanente seguirá aplicando como impuesto federal. Estos casos los hará públicos la SHCP en el DOF y en el diario oficial de la entidad federativa.

De acuerdo con el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a gasolinas y diesel de uso automotriz, que establece la ley de ingresos de la Federación del ejercicio correspondiente, si el precio al público es mayor que el precio productor, el IEPS lo paga el consumidor final de gasolinas y diesel para uso automotriz; en caso contrario, el IEPS lo absorbe la Secretaría de Hacienda y lo acredita a Pemex, quien es un intermediario entre la SHCP y el consumidor final.

La diferencia entre el precio al público (precio final) y el precio productor de gasolinas y diesel es básicamente el IEPS. El precio al público de gasolinas y diesel lo establece la SHCP. El precio productor de gasolinas y diesel de Pemex está referenciado al de una refinería eficiente en el Golfo de México en Estados Unidos. Cuando el precio en el mercado internacional baja y el del público se mantiene prácticamente sin cambio, el monto del IEPS se incrementa, y a la inversa.

En los años recientes se ha experimentando una situación recurrente en la cual el precio de referencia internacional se incrementa significativamente, haciendo que el precio de ingreso a PEMEX sea cercano al precio al público, propiciando que el IEPS sea negativo.<sup>11</sup> Esta información sobre el comportamiento del IEPS la hace

---

<sup>11</sup> Es el caso del IEPS para gasolinas y diesel del mes de julio de 2010, que establece tasas negativas. En [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5151495&fecha=13/07/2010](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5151495&fecha=13/07/2010), (consulta: 30 de julio de 2010).

pública la Secretaría de Hacienda; sin embargo, el cálculo sobre el precio final, en especial la política de incrementos, se mantiene como una incógnita. Además, como se ve en el siguiente apartado, el comportamiento de los precios de los energéticos en nuestro país y los de sus referencias en Estados Unidos –incluyendo el crudo ligero– registran tendencias diferentes desde 2007, lo que crea una mayor confusión en torno a los elementos que se consideran para el cálculo en nuestro país.

#### **4. La relación del Estado con el mercado de energéticos fósiles**

El debate sobre el equilibrio entre el Estado y su actuación respecto del mercado se puede llevar a los postulados divergentes de Adam Smith y Karl Marx; el primero vio en el mercado el mejor instrumento para alcanzar el crecimiento y bienestar, con un Estado que garantiza la defensa, seguridad, la propiedad, educación y que hace valer los contratos, temas que permiten que el mercado florezca; frente al segundo que propuso, en su dialéctica materialista, la planificación del Estado a fin de garantizar a la población alimento, agua, vivienda y vestido antes que el desarrollo de la ciencia, política, arte, religión o el mismo mercado.

En años recientes, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, *el Estado en un mundo cambiante*, del Banco Mundial (BM)<sup>12</sup> busca poner fin a esta dicotomía al señalar la importancia de un Estado efectivo en el desarrollo económico; ya que se requiere una institución eficaz que permita el desarrollo de los mercados y que esté orientado a resolver los problemas sociales. En esta labor el BM hace dos recomendaciones para este ente:

1. No extralimitar sus capacidades a través de sus acciones
2. Fortalecer las instituciones públicas.

En este sentido, se propone un escenario intermedio con la creación de nuevas capacidades para el Estado en relación con el mercado, sobre todo si se piensa en las fallas que éstos pueden presentar, a fin de que se tengan mercados

---

<sup>12</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo cambiante*, Oxford University Press, Washington D. C., 1997, pp. 3 - 4.

más fuertes, completos y que promuevan el crecimiento, lo que a su vez demandará también gobiernos más sólidos.<sup>13</sup>

Este supuesto prevalece sobre todo en regímenes democráticos, donde el Estado tiene marcos jurídicos e institucionales, así como organizaciones de la sociedad civil, que delimitan su acción. La Constitución y las leyes reglamentarias establecen las fronteras entre lo público y lo privado. Además, en este tipo de gobiernos existe, normalmente, la posibilidad de fiscalizar a las autoridades gracias a los instrumentos legales, institucionales y políticos que permiten a los ciudadanos vigilar los programas de gobierno y su desempeño.<sup>14</sup>

Por su parte, el economista Richard Musgrave y su esposa Peggy Musgrave<sup>15</sup> le atribuyen al Estado cinco funciones sustantivas, entre las que se encuentra la producción y provisión de bienes públicos, así como la regulación de monopolios:

“El Estado puede mejorar la asignación de recursos a través de la regulación de la operación de monopolios; la producción y/o provisión de bienes públicos, por medio de las empresas públicas; la creación de externalidades positivas, mediante la obra pública y la infraestructura; la corrección de las externalidades negativas a través de impuestos y regulaciones; propiciar la formación de mercados, cuando éstos son incompletos; y mejorar la calidad y disponibilidad de información”.

El mercado, que tiene como mecanismo de control el comportamiento de los precios, mejora la asignación de recursos, genera y difunde la información necesaria entre los consumidores e inversionistas para la toma de decisiones; pero sus capacidades son limitadas y requiere de instituciones públicas con mecanismos distributivos y anti monopolios que establezcan las reglas de competencia, con el propósito de garantizar la oferta de servicios y productos a toda la población.

El BM en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002, *Construyendo instituciones para el mercado*,<sup>16</sup> señala algunas funciones que deben llevar a cabo

---

<sup>13</sup> José Ayala, *Fundamentos institucionales del mercado*, Facultad de Economía UNAM, México, 2002, pp. 67 - 69.

<sup>14</sup> José Ayala, *Mercado, Elección pública e instituciones, una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa Editor, México, 2000, pp. 50 - 52.

<sup>15</sup> En R. Musgrave y P. Musgrave, *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, McGrawHill, México, 1992, citado en José Ayala, *Mercado, elección pública e instituciones...*, *op.cit.*, pp. 55 - 56.

<sup>16</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002, Construyendo instituciones para el mercado*, Oxford University Press, Washington D. C., 2002, pp. 1 - 2.

las instituciones de gobierno para que los mercados funcionen adecuadamente: favorecer el flujo de información entre los jugadores, garantizar los derechos de propiedad, así como impulsar o en su caso prevenir la competencia. La importancia de estas nuevas instituciones se explica en la coordinación de estas premisas sobre el Estado y mercado, con un distanciamiento de las visiones tradicionales.

De acuerdo con José Ayala,<sup>17</sup> el papel del Estado no se centra en la asignación directa de recursos, sino en la promoción y creación de estas instituciones, de otra forma, llevaría a sistemas de información inadecuados con concentración de datos y distribución sesgada que favorecería a ciertos grupos en detrimento de otros, o en mecanismos de decisión rígidos y centralizados que inhibirían la participación de grupos.

Así, una política de Estado a favor del desarrollo del mercado puede concebirse a través de un arreglo de instituciones que pueda restringir la conducta oportunista de los agentes económicos o del mismo gobierno. Al admitir que el mercado y el Estado son mecanismos imperfectos en la asignación de recursos, se acepta la necesidad de un entramado institucional capaz de fijar, mantener y administrar los procedimientos que puedan favorecer un ambiente más adecuado para la coordinación económica entre agentes con intereses diferentes.

### **La empresa pública**

La participación más evidente del Estado en el mercado se da a través de la empresa pública. Las fallas del mercado o las áreas estratégicas constituyen, a su vez, los espacios de oportunidad para que las paraestatales se desarrollen, con capacidad de decisión en las distintas instancias de poder. No obstante, esta presencia de las dependencias gubernamentales conlleva al crecimiento burocrático y del Estado, muchas veces en detrimento del sector privado, en áreas como la formación de capital humano, infraestructura básica, distribución del ingreso y el control y regulación de los monopolios naturales.

Por tal motivo, se han sugerido ciertas premisas para evitar un crecimiento exponencial: mejorar la eficiencia económica y garantizar el desarrollo del mercado: selectividad y con objetivos temporales precisos, eficiencia en el sentido de

---

<sup>17</sup> José Ayala, *Fundamentos institucionales...*, op. cit., pp. 73 - 74.

preservar los mecanismos de los precios y potenciar la expansión del mercado, y la procuración de la estabilidad de los ambientes social, económico y político.<sup>18</sup> Además, la efectividad del sector público estriba en su tamaño absoluto, grado de injerencia, su incidencia en patrones de consumo e inversión, y en la calidad de sus intervenciones e instituciones.

El gobierno y las empresas públicas experimentaron en los países en desarrollo un crecimiento constante desde la época de la posguerra hasta la década de los años ochenta (éste se frenó en las industrializadas en los setenta). La participación de las empresas públicas en los países latinoamericanos, sobre todo en los productores de hidrocarburos, implicó un control mayoritario o total del sector energético hasta 1982,<sup>19</sup> posterior a esta fecha se registraron tendencias cambiantes de participación hasta nuestros días que dependen, básicamente, de la orientación política de sus gobiernos.

La conformación de los mercados para la explotación, transformación y aprovechamiento de los recursos naturales en América Latina implica una alta participación del gobierno por medio de empresas públicas, ya que de esta forma se asegura el control nacional de estas áreas estratégicas que implican altas rentas económicas, actividades de riesgo elevado y operación de gran tamaño, por lo que constituyen monopolios naturales o esquemas de escasa participación del sector privado.

Finalmente, la calidad del sector público en la materia depende del control existente sobre el sector energético, de su capacidad de distribución entre los agentes económicos, de la autonomía, centralización, oportunidad y flexibilidad en sus respuestas ante los movimientos del mercado y avances tecnológicos, así como de la transparencia en las decisiones y políticas que instrumenta.<sup>20</sup>

En resumen, el fortalecimiento de la transparencia obedece a la necesidad de esclarecer los factores que contiene la metodología inherentes al mercado, los que inciden en los consumidores y aquellos que afectan las finanzas públicas, en ese

---

<sup>18</sup> José Ayala, *Límites del mercado límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992, pp. 117 - 119.

<sup>19</sup> *Ibid*, pp. 124 - 125.

<sup>20</sup> *Ibid*, pp. 129 - 131.

sentido, una aproximación teórica a la administración pública del sector de los energéticos resulta pertinente, ya que a través de ella se delimitan los roles del Estado y mercado a fin de desarrollar esquemas de precios donde el primero actúe eficazmente permitiendo el desarrollo del segundo con una orientación social.

En su interactuar, el mercado tiene en el comportamiento de los precios el mecanismo de control para mejorar la asignación de recursos, una vez que la información que se genera se difunde entre consumidores e inversionistas en su toma de decisiones; no obstante, las instituciones públicas establecen las reglas de competencia y mecanismos de distribución para garantizar la oferta de servicios y productos entre la población. De igual forma, la calidad de las instituciones del sector público depende de su autonomía, centralización, oportunidad y flexibilidad de respuestas ante los movimientos del mercado y avances tecnológicos.

Las instituciones del Estado, según se precisa en el informe del Banco Mundial de 2002, son los entes en los que recae la tarea de favorecer el funcionamiento adecuado de los mercados a través del flujo de información, la garantía de los derechos de propiedad y el establecimiento de las condiciones de competencia, entre otros. La SHCP busca atender este principio en el tema de los energéticos en nuestro país, al dar a conocer en el DOF los elementos que constituyen la estructura de precios, en especial las tasas aplicables para cada combustible; no obstante, no se dan a conocer los componentes del aumento mensual que anuncia Pemex.

Hacienda reconoce en el esquema de precios la existencia de factores inherentes al mercado y admite que la asignación de recursos se puede lograr mediante la operación, producción y provisión de bienes públicos a través de monopolios estatales (Pemex); acepta que la corrección de externalidades negativas se da a través de subvenciones, impuestos y regulaciones con cierto peso en las finanzas públicas.

El sector energético, además de concebirse como un mercado incompleto, se puede considerar un monopolio natural ya que se caracteriza por altas rentas económicas, actividades de riesgo elevado y operación a gran escala, así como por la importancia que tiene en diferentes ámbitos: hacienda pública, efectos inflacionarios, distributivos y de soberanía. De ahí, el interés de reformular los

esquemas para la determinación de precios (como ocurre actualmente en el cálculo de los precios del petróleo en el presupuesto anual, en el que se buscó despolitizar la discusión mediante la aplicación de una fórmula técnica), dotándolos de selectividad y objetivos temporales precisos, con eficiencia en el sentido de preservar los mecanismos de los precios y potenciar la expansión del mercado, y la procuración de la estabilidad de los ambientes social, económico y político.

## **5. Revisión de las metodologías para el cálculo de los precios de las gasolinas y diesel que se siguen en Brasil, Estados Unidos y Venezuela**

La Organización Latinoamericana de Energía (Olade)<sup>21</sup> identifica tres metodologías básicas para fijar los precios de los derivados del hidrocarburo (gasolinas, diesel y gas LP):

1. Precios fijos y constantes en el tiempo.
2. Precios que se guían por las condiciones del mercado internacional.
3. Precios con una combinación de las dos anteriores.

La definición de la metodología en los países depende, en gran medida, de la producción o importación de petróleo que registran para satisfacer el mercado interno, los que tienden a adoptar el primer esquema gozan de reservas vastas, mientras que aquellos que tienden a seguir las condiciones del mercado internacional son típicamente importadores de crudo o tienen economías abiertas. En la categoría tres es factible situar a nuestro país, que adopta sistemas que parten de condiciones de mercado en combinación con una política de altos impuestos y subsidios fijos y constantes en el tiempo.

### **Brasil<sup>22</sup>**

El caso brasileño resulta de gran interés debido a su historia reciente, de ser un país importador de crudo se ha convertido en un exportador en potencia, gracias a sus

---

<sup>21</sup> En [www.olade.org](http://www.olade.org) (fecha de consulta: 23 de agosto de 2010).

<sup>22</sup> La metodología de Brasil se consultó en Mauricio Medinacell Monrroy, *Metodologías para la determinación de precios de los principales derivados del petróleo: América del Sur 2009*, Olade, Ecuador, 2009, pp.17 - 20.

últimos descubrimientos de reservas probadas de crudo (que lo ubican en la segunda posición de América latina atrás de Venezuela y delante de México).

La metodología en la nación amazónica emigró, entre 1997 y 2002, de un sistema de establecimiento de precios al consumidor de gasolinas y otros derivados por parte del Ministerio de Hacienda a un régimen de libertad de precios en la cadena de producción, distribución y venta. Esquemas que usualmente hubieran visto un traslado en dirección contraria debido a sus actuales volúmenes de producción y reservas de crudo de acuerdo con la clasificación de la Olade.

La estructura de los precios de la gasolina y diesel se compone del precio de realización o de salida de la refinería de Petrobras –el cual incorpora los costos de compra del crudo, de transporte hasta la refinería y el margen de refinación–, el impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS), la Contribución de Intervención de Dominio Económico (CIDE), la contribución para los programas de Integración Social y de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP) y la Contribución Social para el Financiamiento de la Seguridad Social de la importación de bienes (Cofins).

- La CIDE se destina al financiamiento de programas de infraestructura de transporte; se constituyó en 2001 conforme a decreto como una alícuota sobre volumen de venta con proporciones fijas en reales para gasolinas y diesel.
- El ICMS quedó establecido a nivel nacional por ley en 1989. No obstante, los estados brasileños tienen la facultad para reglamentar diferentes proporcionalidades, exenciones y plazos. En las alícuotas estatales registran rangos de 7 a 30% en gasolinas y de 7 a 17% en diesel.
- Los PIS/PASEP y la Cofins se establecieron por ley en 2004 con destino para sus distintos programas y contribuciones. Están conformados por diferentes proporciones por volumen de venta en gasolinas y diesel.

Otros factores que inciden en los precios de las gasolinas y el diesel son:

- La incorporación de alcohol anhidro (sin agua) en la gasolina, tema en el cual el Consejo Ministerial del Azúcar y el Alcohol de Brasil

determina una proporción de entre 20 y 25% en su mezcla, que implica variables adicionales en el cálculo de su precio.

- En el caso del diesel, el Consejo Nacional de Política Energética fijó la incorporación de 5% de biodiesel en la mezcla durante el presente año, factor que conlleva igualmente a la incorporación del costo correspondiente.

La Olade puntualiza, con base en información oficial recabada en las áreas de precios y relaciones externas de la petrolera brasileña,<sup>23</sup> que Petrobras no traslada la volatilidad de los precios internacionales del petróleo a los costos internos en el mediano plazo; los incrementos o caídas en los precios diarios del hidrocarburo no afectan el precio de venta de las refinerías de la empresa.

De tal forma, que el precio interno de los derivados de alto impacto social, como las gasolinas y diesel, se ajustan tras un debate profundo en la alta gerencia de la empresa, así cuando se concreta el ajuste de precios en el mercado interno, se tiene una alta probabilidad de que los nuevos costos respondan a un criterio de mediano plazo en la industria petrolera.

## **Estados Unidos**

### **Gasolinas<sup>24</sup>**

La Oficina de Información Energética estadounidense (EIA, por sus siglas en inglés) revela que el principal factor que afecta el comportamiento de los precios de las gasolinas en el país es el costo del petróleo del cual se obtienen, mismo que es determinado por la oferta y la demanda. Explica, además, que las fuerzas del mercado en años recientes estuvieron marcadas por una creciente demanda de derivados, lo que implicó grandes esfuerzos de los proveedores para satisfacerla (sobre todo en 2008), por lo que el petróleo y sus derivados registraron máximos históricos. Posteriormente, tras una baja en la demanda a raíz de la crisis financiera (2009), sus precios retrocedieron a valores mínimos de los últimos tres años.

---

<sup>23</sup> Luciene Carneiro Fernández de Alencar Paiva, gerente de Precios de Petrobras, y Luis Antonio Machado Sobrinho, gerente de *Relacionamento* Externo de Petrobras, proporcionaron información para el estudio de la Olade previamente citado.

<sup>24</sup> El sistema de precios se revisó en la página de internet de la Oficina de Información Energética, órgano independiente de análisis y estadística del Departamento de Energía de Estados Unidos de América: [www.eia.gov/energyexplained/index.cfm?page=gasoline\\_factors\\_affecting\\_prices](http://www.eia.gov/energyexplained/index.cfm?page=gasoline_factors_affecting_prices) (fecha de consulta: 27 de agosto de 2010).

La EIA precisa que en la Unión Americana existen tres principales tipos de gasolina: regular, grado medio<sup>25</sup> y *premium* según el nivel de octanaje (resistencia a la combustión) que contienen. La diferencia entre la *premium* (la más cara) y la regular representa comúnmente una diferencia de 10 centavos de dólar (1.3 pesos aproximadamente).

Además de la calidad y el precio del petróleo, los otros factores que inciden en su valor son los costos de refinación y la ganancia de la refinería, cargos por distribución y mercadeo –que incluyen ganancias–, e impuestos. Estos últimos se dividen en federales, estatales y locales, y representan el segundo mayor factor de costo. En 2010, la Oficina estimó que los impuestos federales actuales<sup>26</sup> ascienden a 18.4 centavos de dólar por galón, el promedio de impuestos estatales a las gasolinas es de 22.01 centavos (once estados cobran impuestos a la venta adicionales), además algunos condados y ciudades hacen cargos adicionales que impactan en los precios.

Los costos de refinación varían, de región en región en Estados Unidos, de acuerdo con las características que se requieren en las diferentes zonas o del tipo de crudo que se utiliza, la tecnología disponible y de los insumos que se manejan.

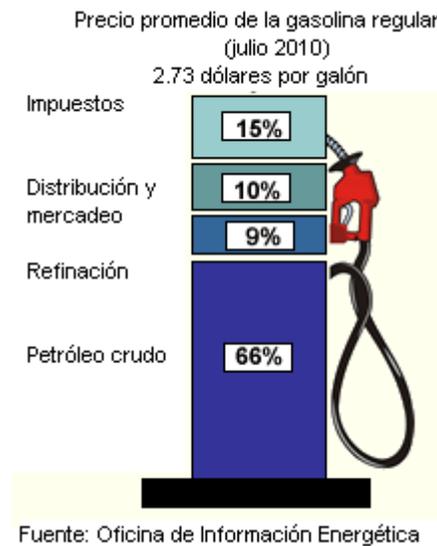
En cuanto a los costos de distribución, mercadeo y los inherentes al punto de venta, éstos contemplan el traslado –normalmente a través de gaseoductos– desde la refinería hasta una terminal cercana a los diferentes puntos de venta, lugar donde se añaden algunos componentes como etanol que dan las especificaciones finales que marcan los estados o regiones; el traslado en camiones de este punto a las estaciones de servicio; así como los costos de operación de las gasolineras.

---

<sup>25</sup> *Midgrade* en inglés, n. de t.

<sup>26</sup> En [www.eia.gov/energyexplained/index.cfm?page=gasoline\\_factors\\_affecting\\_prices](http://www.eia.gov/energyexplained/index.cfm?page=gasoline_factors_affecting_prices) (fecha de consulta: 27 de agosto de 2010).

Gráfico 2. Estructura de los precios de la gasolina regular en Estados Unidos



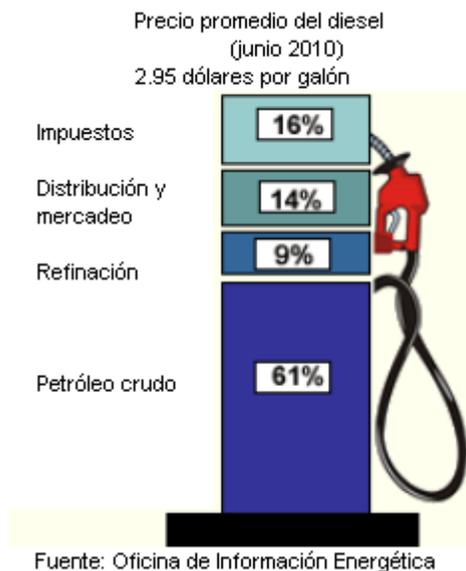
## Diesel<sup>27</sup>

La Oficina de Información Energética estadounidense señala que –al igual que las gasolinas– el precio al consumidor del diesel incorpora los costos del petróleo crudo, refinación, mercadeo, distribución y los costos de operación de los puntos de venta finales.

De acuerdo con la misma oficina, el precio del diesel ha sido superior al de las gasolinas desde septiembre de 2004 cuando la demanda por este energético se disparó en China, Europa y Estados Unidos. El incremento en los niveles de consumo, que se mantiene hasta el cierre de 2010, ejerce fuertes presiones en la capacidad de oferta de las refinerías, situación que confirma el comportamiento de los precios a partir de las fuerzas del mercado. Otro factor que explica su mayor valor son los impuestos federales de 24.4 centavos de dólar por galón (6 centavos más que el promedio de las gasolinas). Los estatales son prácticamente los mismos ya que se ubican en promedio en 22 centavos de dólar.

<sup>27</sup> En [www.eia.gov/energyexplained/index.cfm?page=diesel\\_prices](http://www.eia.gov/energyexplained/index.cfm?page=diesel_prices) (fecha de consulta: 30 de agosto de 2010).

Gráfico 3. Estructura de los precios del diesel en Estados Unidos



### Venezuela<sup>28</sup>

Los precios de las gasolinas y el diesel en este país no han registrado variación alguna desde el año 2000 debido, básicamente, al subsidio que otorga el Estado. Venezuela es la nación latinoamericana con las mayores reservas probadas de crudo, registraba 172 mil millones de barriles de petróleo (Mb) al cierre de 2009, con lo que superaba con amplio margen a Brasil (12.9 Mb) y México (11.7 Mb),<sup>29</sup> esta situación explica –de acuerdo con el análisis de la Olade– su decisión por esta metodología.

La Ley Orgánica de Hidrocarburos de Venezuela especifica: “El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Petróleo, fijará los precios de los productos derivados de los hidrocarburos y adoptará medidas para garantizar el suministro, la eficiencia del servicio y evitar su interrupción. Estos precios podrán fijarse mediante bandas o cualquier otro sistema que resulte adecuado a los fines

<sup>28</sup> La metodología de Venezuela se obtuvo a partir de Mauricio Medinacell Monrroy, *Metodologías para la determinación de precios...*, op. cit., pp.34 - 35.

<sup>29</sup> De acuerdo con cifras de la publicación anual de British Petroleum: *Statistical Review of World Energy 59th edition*, en [espanol.finance.yahoo.com/noticias/Reservas-probadas-crudo-gas-bna-823679722.html?x=0](http://espanol.finance.yahoo.com/noticias/Reservas-probadas-crudo-gas-bna-823679722.html?x=0), (fecha de consulta: 26 de agosto de 2010).

previstos en esta ley, tomando en cuenta las inversiones y la rentabilidad de las mismas”.<sup>30</sup>

El precio final de los derivados se conforma en principio por el precio a puerta de refinería de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) –que incluye costos de refinación y de compra de petróleo–, en segundo término se le adiciona el impuesto al consumo general (ICG) y los márgenes comerciales regulados por el Estado –que comprenden la ganancia de la distribuidora, costo de transporte y la proporción del minorista.

El ICG varía entre 30 y 50% del precio pagado por el consumidor final por litro del derivado de petróleo en el mercado interno (los porcentajes se establecen anualmente en la Ley de Presupuesto). En cuanto a los márgenes comerciales, éstos están regulados con base en el precio máximo de venta al consumidor final que existe.

La distribución mayorista de gasolina y diesel en el país la realiza en exclusividad PDVSA (a través de sus filiales), la distribución minorista ocurre a través de expendios privados y/o por medio de la industria petrolera con contratos de suministro, que cuenten con una concesión otorgada por el Estado para desempeñar esta actividad.

## **6. Comportamiento de los precios de los energéticos en los mercados nacional e internacional**

Los precios internacionales del petróleo observaron un crecimiento exponencial en 2008, proceso que culminó en julio de ese año cuando se registró el máximo histórico en el crudo de referencia, *West Texas Intermediate*, tras superar la barrera de 145 dólares por barril; este pico se registra a pesar de que en igual mes la producción tocó su nivel más alto de todos los tiempos (87.9 millones de barriles diarios).<sup>31</sup> La volatilidad en los mercados<sup>32</sup> continúa hasta la fecha como

---

<sup>30</sup> Citada en Mauricio Medinacell Monroy, *Metodologías para la determinación de precios...*, op. cit., p.34.

<sup>31</sup> Tom Whipple, “The peak oil crisis: July 2008 – a month to remember”, *Energy Bulletin*, diciembre, 2008. En [www.energybulletin.net/node/47401](http://www.energybulletin.net/node/47401) (consulta: 27 de julio de 2010).

<sup>32</sup> La Administración de Información Energética del Departamento de Energía de los Estados Unidos señala que el precio del crudo *West Texas Intermediate* fluctuará de cerca de 100 dólares por barril

consecuencia, principalmente, de los efectos de la recesión económica en las naciones industrializadas, principales consumidoras del energético (2008 – 2009); así como por el regreso a tasas de crecimiento de dos dígitos que se prevé experimenten China e India en el presente año.

En los últimos años, los precios de las gasolinas y el diesel en nuestro país han registrado alzas constantes, que no reflejan el comportamiento fluctuante de sus referencias en Estados Unidos (gráficos 3 y 4). La disparidad más significativa se aprecia en el comportamiento ascendente en los refinados nacionales durante el segundo semestre de 2008, cuando los precios del hidrocarburo y sus derivados mostraron una caída en picada en el mercado estadounidense. A partir del segundo trimestre del año pasado, los precios internacionales frenaron su caída y marcaron un camino alcista que prevalece hasta nuestros días; por su parte, las gasolinas que vende Pemex reiniciaron su ascenso en enero del presente año, luego de un año sin movimientos.<sup>33</sup> No así el diesel que se vende en el mercado interno, pues mantuvo un ritmo alcista en 2009 y que se explica por su mayor rezago frente a sus referentes internacionales (gráfico 1).

La Secretaría de Hacienda<sup>34</sup> explica esta disparidad al señalar que en México los precios de las gasolinas y el diesel son administrados por el Estado, por lo que no reflejan los movimientos en los costos de producción derivados de los altibajos del precio del petróleo en los mercados internacionales. En 2008 el valor de los energéticos de referencia rebasó sustancialmente los precios de venta al público en nuestro país:

“El precio productor de Pemex de las gasolinas y el diesel aumentó 24.6%, mientras que el precio de venta al público disminuyó 1.5%, ambos datos en

---

en 2008 a poco más de 60 en 2009, para retomar un camino ascendente hasta 78 y 82 dólares en 2010 y 2011, respectivamente. En [www.eia.doe.gov/emeu/steo/pub/contents.html?ref=bookshelf#US\\_Crude\\_Oil\\_And\\_Liquid\\_Fuels](http://www.eia.doe.gov/emeu/steo/pub/contents.html?ref=bookshelf#US_Crude_Oil_And_Liquid_Fuels), (fecha de consulta: 26 de Julio de 2010).

<sup>33</sup> En United States. Energy Administration Information, Independent Statistics and Analysis (EIA), [www.eia.doe.gov/oil\\_gas/petroleum/info\\_glance/petroleum.html](http://www.eia.doe.gov/oil_gas/petroleum/info_glance/petroleum.html) y Petróleos Mexicanos, [www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/epublico\\_esp.pdf](http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/epublico_esp.pdf) (fecha de consulta: 27 de Julio de 2010).

<sup>34</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas”, Resultados para el año 2008. En [www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_distribucion\\_pago/ingreso\\_gasto\\_art25\\_lif2010.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/ingreso_gasto_art25_lif2010.pdf) (fecha de consulta: 3 de agosto de 2010),

términos reales (en 2008 el precio en el mercado internacional de la mezcla mexicana de petróleo registró un incremento de 34.3%, medido en dólares).<sup>35</sup> Por este motivo, en 2008 la recaudación de IEPS de gasolinas y diesel fue negativa, en más de 213 mil millones de pesos.”

Sin embargo, el hecho de que los precios de los derivados sean administrados por el gobierno no explica la disparidad que se aprecia en los gráficos 3, 4 y 5 ni devela las medidas de ajuste que se instrumentaron en el mercado interno a fin de suavizar los efectos de los altibajos en los precios internacionales del energético y sus derivados. En este escenario, se pudo haber tenido acciones dirigidas, por parte de las autoridades, ante las alzas en las cotizaciones globales en el primer semestre de 2008<sup>36</sup> o una participación activa prácticamente durante todo 2009,<sup>37</sup> y durante la transición hacia una recuperación en los últimos meses de 2008<sup>38</sup> y los primeros del siguiente año (con excepción en el diesel que no frenó sus alzas en igual periodo).

Para identificar de manera más sencilla estos hechos, en el gráfico 3 aparece en negritas, en primera instancia, el mes de junio de 2008 con el pico más alto del valor del crudo, gasolina y diesel de referencia; en segundo término, se resalta el nivel más bajo para estos referentes correspondiente al mes de febrero de 2009, finalmente, se destaca el segundo punto más elevado del hidrocarburo y petrolíferos desde la última fecha revisada. De esta forma, se evidencia el comportamiento de mercado en el país vecino del norte, mientras que en territorio nacional el único proceso que se tiene es un comportamiento alcista.

---

<sup>35</sup> En contraste con el cálculo de Hacienda en relación con la caída en los precios de venta de los energéticos en nuestro país; al calcular el promedio de los incrementos de las gasolinas y el diesel en 2008, con base en las cifras que proporciona la paraestatal (gráfico 5.1) y la inflación que publicó el Banco de México en sus informes anuales correspondientes, se obtiene un alza, en términos reales, en los precios de venta al público de las gasolinas y el diesel de 7.42%.

<sup>36</sup> En este lapso las gasolinas de referencia en Estados Unidos se elevaron cerca de un dólar, en nuestro país el incremento fue menor a 20 centavos de peso.

<sup>37</sup> En estos meses los precios en la Unión Americana retomaron su tendencia alcista, en México por el pacto económico, éstos no se movieron.

<sup>38</sup> Durante esta transición, los precios en el país vecino del norte cayeron alrededor de dos dólares y medio, posteriormente, se elevaron más de un dólar. En nuestra nación el valor de los combustibles sólo muestra una tendencia alcista, que en total sumó cerca de 50 centavos en moneda local.

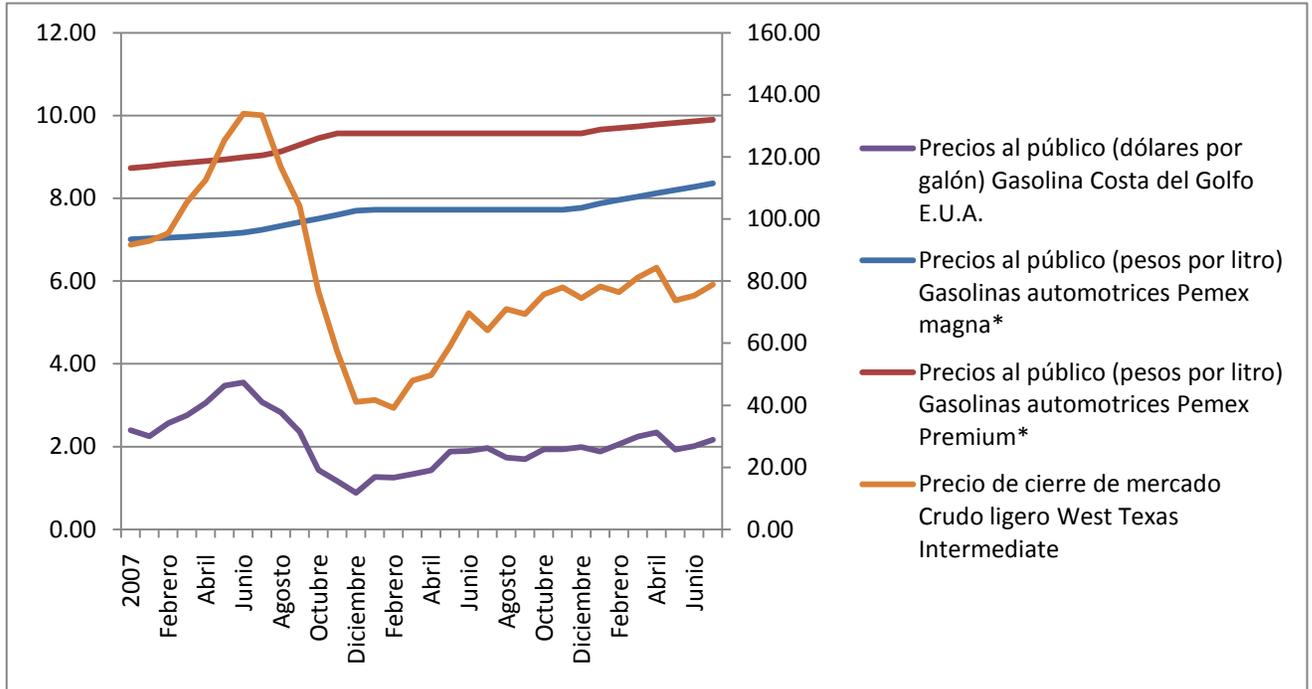
Gráfico 4. Evolución de los precios de los energéticos en México y Estados Unidos

PEMEX/ EIA	Precios al público (pesos por litro)			Precios al público (dólares por galón)		Precio de cierre de mercado
	Gasolinas automotrices		Pemex Diesel	Gasolina Costa del Golfo E.U.A.	Diesel Costa del Golfo E.U.A.	Crudo ligero West Texas Intermediate
Periodo de referencia	Pemex Magna*	Pemex Premium*				
Diciembre 2007	7.01	8.73	5.93	2.40	2.65	91.69
Enero 2008	7.03	8.77	5.95	2.25	2.53	92.97
Febrero	7.05	8.82	5.97	2.57	2.91	95.39
Marzo	7.07	8.86	5.99	2.76	3.04	105.45
Abril	7.10	8.90	6.02	3.06	3.27	112.58
Mayo	7.13	8.94	6.05	3.47	3.71	125.40
<b>Junio</b>	<b>7.17</b>	<b>8.99</b>	<b>6.10</b>	<b>3.55</b>	<b>3.89</b>	<b>133.88</b>
Julio	7.24	9.04	6.18	3.07	3.43	133.37
Agosto	7.33	9.13	6.48	2.83	3.25	116.67
Septiembre	7.42	9.29	6.68	2.36	2.93	104.11
Octubre	7.51	9.45	6.88	1.44	2.03	76.61
Noviembre	7.60	9.57	7.08	1.17	1.68	57.31
Diciembre	7.70	9.57	7.33	0.88	1.27	41.12
Enero 2009	7.72	9.57	7.58	1.27	1.41	41.71
<b>Febrero</b>	<b>7.72</b>	<b>9.57</b>	<b>7.63</b>	<b>1.25</b>	<b>1.24</b>	<b>39.09</b>
Marzo	7.72	9.57	7.68	1.34	1.32	47.94
Abril	7.72	9.57	7.73	1.43	1.30	49.65
Mayo	7.72	9.57	7.78	1.88	1.63	59.03
Junio	7.72	9.57	7.83	1.90	1.75	69.64
Julio	7.72	9.57	7.88	1.97	1.80	64.15
Agosto	7.72	9.57	7.93	1.74	1.77	71.05
Septiembre	7.72	9.57	7.98	1.70	1.79	69.41
Octubre	7.72	9.57	8.03	1.94	1.97	75.72
Noviembre	7.72	9.57	8.08	1.94	1.97	77.99
Diciembre	7.77	9.57	8.16	1.99	2.06	74.47
Enero 2010	7.88	9.66	8.24	1.88	1.89	78.33
Febrero	7.96	9.70	8.32	2.06	2.05	76.39
Marzo	8.04	9.74	8.40	2.24	2.14	81.20
<b>Abril</b>	<b>8.12</b>	<b>9.78</b>	<b>8.48</b>	<b>2.34</b>	<b>2.27</b>	<b>84.29</b>
Mayo	8.20	9.82	8.56	1.93	1.94	73.74
Junio	8.28	9.86	8.64	2.01	1.96	75.34
Julio	8.36	9.90	8.72	2.02	2.05	78.85
Agosto	8.44	9.94	8.80	1.88	1.93	71.93
Septiembre	8.52	9.98	8.88	2.02	2.22	79.95

Fuentes: United States. Energy Administration Information, Independent Statistics and Analysis (EIA), [www.eia.doe.gov/oil\\_gas/petroleum/info\\_glance/petroleum.html](http://www.eia.doe.gov/oil_gas/petroleum/info_glance/petroleum.html) y Petróleos Mexicanos, [www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/epublico\\_esp.pdf](http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/epublico_esp.pdf) (consulta: 25 de octubre de 2010). Precios al cierre del periodo.

\*No incluye precios en la frontera norte ni en el Valle de México.

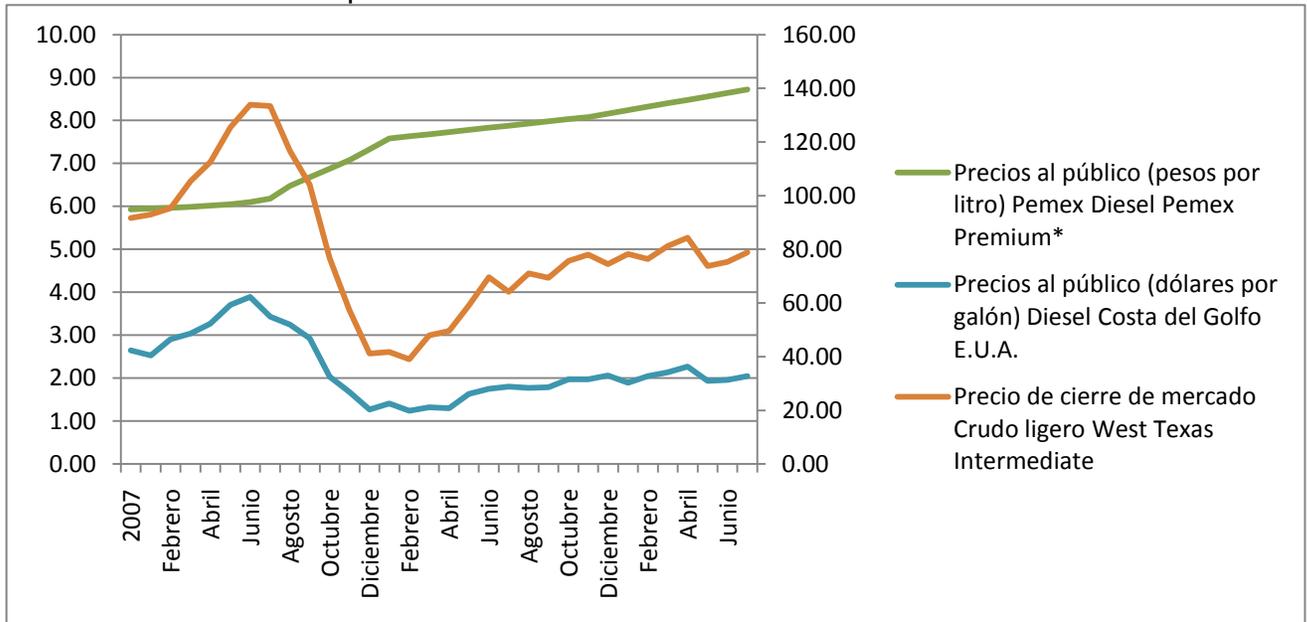
Gráfico 5. Evolución de los precios de las gasolinas en México y Estados Unidos en relación con el comportamiento del crudo de referencia *West Texas Intermediate*



Fuentes: United States Energy Administration Information, Independent Statistics and Analysis (EIA), [www.eia.doe.gov/oil\\_gas/petroleum/info\\_glance/petroleum.html](http://www.eia.doe.gov/oil_gas/petroleum/info_glance/petroleum.html) y Petróleos Mexicanos, [www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/epublico\\_esp.pdf](http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/epublico_esp.pdf) (consulta: 25 de octubre de 2010).

\*No incluye precios en la frontera norte ni en el Valle de México.

Gráfico 6. Evolución de los precios del diesel en México y Estados Unidos en relación con el comportamiento del crudo de referencia *West Texas Intermediate*



Fuentes: United States Energy Administration Information, Independent Statistics and Analysis (EIA), [www.eia.doe.gov/oil\\_gas/petroleum/info\\_glance/petroleum.html](http://www.eia.doe.gov/oil_gas/petroleum/info_glance/petroleum.html) y Petróleos Mexicanos, [www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/epublico\\_esp.pdf](http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/epublico_esp.pdf) (consulta: 25 de octubre de 2010).

## **7. Iniciativas de ley y puntos de acuerdo que se han propuesto al H. Congreso de la Unión**

En la Cámara de Diputados, en el transcurso de la LXI Legislatura, se han presentado dos iniciativas que plantean reformas al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La primera, presentada por la Diputada Marcela Guerra Castillo, adiciona diversas disposiciones a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con la finalidad de incluir en la Ley de Ingresos un anexo técnico que explique la metodología para la determinación de los ajustes a los precios de las gasolinas y el diesel.<sup>39</sup> La segunda, elaborada por el Diputado Pedro Jiménez León, propone reformas en el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3o. de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, con lo que se propone un nuevo responsable para fijar los precios.<sup>40</sup>

En la LXI Legislatura del Senado de la República se registran diferentes proposiciones y puntos de acuerdo en relación con el precio de las gasolinas y el diesel. La mayoría hace un exhorto a los titulares del Ejecutivo Federal y de la SHCP a detener el aumento del precio de los energéticos, con el objeto de paliar los efectos de la crisis sobre todo en el sector agrícola, ganadero, pesquero y de transporte en general. Éstas fueron presentadas por la propia Comisión de Energía del Senado, dos son aportaciones del PT, dos más del PRI y PRD, respectivamente. Otra adicional del PRI, de la Senadora Margarita Villaescusa, va más lejos y pide contemplar el apoyo energético a través de subsidios para las actividades primarias.<sup>41</sup>

Un cuadro con las iniciativas y puntos de acuerdo que se mencionan se presentan de manera más detallada en un anexo al final del documento.

## **8. Consideraciones finales**

En enero de 2008, el gobierno federal inició la aplicación de cuotas y la eliminación del subsidio en los precios de venta de gasolinas y diesel con la intención de

---

<sup>39</sup> Cámara de Diputados, [Gaceta Parlamentaria](#), número 2931-II, 20 de enero de 2010.

<sup>40</sup> Cámara de Diputados, [Gaceta Parlamentaria](#), número 2994-III, 22 de abril de 2010.

<sup>41</sup> En [www.senado.gob.mx/index.php?ver=busca&mn=1&sm=2&a=gasolina&lg=61](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=busca&mn=1&sm=2&a=gasolina&lg=61) (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2010).

equipararlos, básicamente, con los que se ofertan en Estados Unidos (de donde se importa 37% de los combustibles que se consumen en el país), y que experimentaban en esa fecha una escalada inusual.

En México, luego de una interrupción de casi un año a fin de estimular la deteriorada economía nacional, en diciembre de 2009 reiniciaron los aumentos. A pesar de que en dicho mes la gasolina y el diesel de la Costa del Golfo estadounidense acumulaban un descenso en su cotización de 75 y 67%, respectivamente, frente a sus máximos históricos (efecto de la crisis financiera global), y de 63 y 52%, correspondientemente, frente a sus registros de diciembre de 2007 antes del inicio de la alta volatilidad en los mercados. De igual forma, el producto interno bruto (PIB) todavía reportaría una contracción de 2.3% en el último trimestre de 2009.<sup>42</sup>

La política de precios en el país no encuentra sustento completo en la definición metodológica que contienen las leyes del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales correspondientes. Ambas leyes señalan que el cálculo se hace a partir de los precios de referencia; sin embargo, en el gráfico 5.1 se aprecia que de abril a mayo de 2008 el valor de la gasolina regular sin plomo y el diesel automotriz vigentes en la Costa del Golfo de los Estados Unidos registraron sus alzas más significativas, superiores a 40 centavos de dólar, mientras que en nuestro país los precios se expandieron no más de 4 centavos de pesos en igual lapso. Por el contrario, cuando en el país vecino del norte los precios cayeron hasta 90 centavos de dólar de septiembre a octubre de igual año, en México los derivados continuaron al alza, la Magna se disparó apenas 9 centavos moneda nacional.

La información disponible para entender la política de incrementos en los precios está contenida en los pronunciamientos que hace habitualmente la SHCP durante la presentación a los medios de su informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública o, esporádicamente, por otro órgano de gobierno relacionado al tema, entre ellos, la Presidencia de la República; así como de manera indirecta en la Ley de Ingresos de la Federación.

---

<sup>42</sup> Las tasas se calcularon a partir de las cifras que contiene el gráfico 5.1, por lo que se expresan en términos reales sin considerar inflación ni tipo de cambio vigente.

- Para el Ejercicio Fiscal de 2011 se calcula un ingreso para la federación proveniente por IEPS en gasolinas y diesel automotriz de 7 mil 32 mdp, que se explica con un monto negativo de la aplicación del artículo 2º.-A fracción I por 17 mil 496 mdp y un saldo positivo proveniente del artículo 2º.-A fracción II por 24 mil 529 mdp. Además, en la LIF se estima el efecto total del IEPS por enajenación de gasolinas y diesel; para el próximo año se prevé un monto negativo de 54 mil 355 millones de pesos (mdp), 0.38% del PIB, que se explica básicamente por estímulos fiscales en los sectores agrícola, ganadero y pesquero, así como en transporte público y privado de personas y carga; cifra que constituye un aumento considerable frente al cálculo contrario de 35 mil mdp en 2010.<sup>43</sup>
- En el marco del último informe trimestral de la SHCP, el titular de la Unidad de Política de Ingresos, Juan Manuel Pérez Porrúa, reveló que la ley de ingresos de 2011 aprobada por el Poder Legislativo contempla un aumento paulatino en los precios que dependerá de las condiciones de mercado, en gran medida similar al experimentado en el presente año (con incrementos mensuales de 9 y 4 centavos en las gasolinas Magna y Premium, respectivamente, y de 8 centavos en el diesel). No obstante, Pérez Porrúa añadió que: “la política de precios y tarifas del sector público no es ajena a lo que pasa en el mercado, de tal forma que no es posible especificar un comportamiento en los precios, sólo que éste será medurado”.<sup>44</sup>

A este escenario se suma la declaración del presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, en el marco de la Conferencia sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas (COP 16) en Cancún, Quintana Roo, donde puntualizó que la política de incrementar 9 centavos el costo del combustible (Magna) en nuestro país se dirige a

---

<sup>43</sup> Cifra que sorprende debido a la espera de una desaceleración en la economía mundial en el próximo año, factor relevante en el comportamiento del precio del crudo y los combustibles a nivel mundial.

<sup>44</sup> A partir de la transcripción de la conferencia de prensa sobre los Informes de la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al tercer trimestre de 2010, en [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx); así como con información publicada en los diarios El Financiero, Milenio y Reforma el martes 2 de noviembre de 2010. En [www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal](http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal), [www.milenio.com/portal/index.php](http://www.milenio.com/portal/index.php) y [www.reforma.com](http://www.reforma.com) (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2010).

eliminar los subsidios generales, a fin de que los precios reflejen el valor de mercado; además, señaló que el beneficio actual es distorsionante y que debe sustituirse en el futuro por transferencias directas en función del ingreso de las familias.<sup>45</sup> La declaración del presidente tuvo el respaldo del director general de PEMEX, Juan José Suárez Coppel, que afirmó en igual foro que las gasolinas en el país tienen un costo menor en 15% frente al valor que registran en el país vecino del norte.<sup>46</sup>

Sin embargo, como se vio en el primer apartado sobre el cambio en la política de precios (en 2009, el valor en dólares de las gasolinas Magna y Premium en territorio nacional y sus referentes en la Unión Americana ya eran equiparables), la explicación de disminuir los diferenciales de los costos en nuestro país con aquellos que se registran en Estados Unidos y otros países desarrollados requiere de mayor sustentación. A fin de lograr una disertación más elaborada, se deberían considerar también otros factores como nivel de ingreso, inflación y tipo de cambio.

Las dos iniciativas que se han presentado durante la actual legislatura en la Cámara de Diputados están dirigidas al fortalecimiento de la transparencia en la instrumentación de los ajustes y a la necesidad de trasladar la responsabilidad en la determinación de los precios a la misma Cámara. Además, en el Senado de la República se propusieron, en el último año, seis puntos de acuerdo en los que se exhorta al Ejecutivo federal a contener las alzas en las gasolinas y el diesel debido a los efectos negativos que suponen para el bolsillo de los consumidores y en la recuperación económica del país, más allá del efecto progresivo que caracteriza a los impuestos a combustibles derivados del petróleo, es decir, que tienen una mayor carga entre la población de mayores ingresos. A partir de estas peticiones, la Comisión de Energía de la Cámara Alta elaboró un dictamen en el que expresa el exhorto.

---

<sup>45</sup> En la sesión de preguntas y respuestas en la iniciativa de la presidenta de la COP16 sobre la vinculación de actores interesados en la lucha contra el cambio climático en [www.presidencia.gob.mx/index.php?DNA=85&Contenido=61922](http://www.presidencia.gob.mx/index.php?DNA=85&Contenido=61922) (fecha de consulta: 7 de diciembre de 2010).

<sup>46</sup> En nota publicada en el Universal, Silvia Otero y Jorge Ramos, "Coppel ve razonable subir costo de gasolinas", en [www.eluniversal.com.mx/notas/728977.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/728977.html) (fecha de consulta miércoles 8 de diciembre de 2010).

En el tema de los responsables de la política de precios en los combustibles, del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende la facultad del Estado de operar el monopolio en la distribución y el suministro de las gasolinas y el diesel, al mismo tiempo que se le otorga la autoridad para establecer los precios máximos a fin de proteger los intereses de los consumidores. La Ley de Petróleos Mexicanos señala que las actividades propias de la operación en esta área estratégica recaen en la paraestatal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal marca que la tarea de fijar los precios de los derivados corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual lleva a cabo por medio del cálculo y proyección de la Ley de Ingresos de la Federación.

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, a ésta se le confiere la jurisdicción a través del artículo 74 de la Constitución para la aprobación, discusión y modificación del presupuesto anual, del cual se puntualiza no contendrá partidas secretas. Por su parte, la Secretaría de Economía tiene palabra en el encargo de establecer y revisar precios y tarifas de bienes. Finalmente, las comisiones Reguladora de Energía y Federal de Competencia otorgan su aprobación y establecen las condiciones a que deben sujetarse las ventas.

En ese sentido, en relación con el artículo 74, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe una adición que puntualice las atribuciones de la Cámara de Diputados en la modificación de la metodología para la definición de los precios de las gasolinas y el diesel con base en análisis técnicos, sin olvidar la prerrogativa de cuidar los intereses de los consumidores; asimismo, se tendrían las modificaciones que requieren las leyes que dictan sobre la administración pública y en la elaboración del paquete económico a fin de garantizar transparencia en la metodología que sigue la Secretaría de Hacienda.

Así, la conveniencia de adicionar por separado los mandatos actuales de las instituciones responsables que intervienen de manera directa e indirecta en la discusión y aprobación de la LIF, para que informen y asuman una participación más activa y explícita en relación con el comportamiento de los precios a nivel nacional frente a los vaivenes internacionales.

La modificación de los precios de los combustibles sin una visión integral ni la participación plena de los responsables que están definidos, podría significar costos

económicos para los individuos y falta de saneamiento en las finanzas públicas. Además, con la intervención de otros actores se evita que una sola institución extralimite sus capacidades, lo que mejora la asignación de recursos y mejora la calidad y disponibilidad de información; de lo contrario se crean mecanismos de decisión rígidos y centralizados, que inhiben la participación de algunos grupos y favorecen a otros.

La metodología para determinar los precios de gasolina y diesel en las naciones depende, básicamente, de sus reservas de hidrocarburos, puntualiza la Olade. Precios fijos y constantes en el tiempo son característicos de estados productores de energéticos. Precios de mercado son más comunes en economías importadoras. Finalmente, en países como el nuestro éstos se fijan a partir de condiciones de mercado o de producción interna, con correcciones de tipo recaudatorio y de subvenciones al mismo tiempo.

A partir de las metodologías de los países que se abordan se pueden incorporar elementos que enriquecen el debate sobre el arreglo que se puede seguir en México. De Brasil es preciso señalar una estructura de precios que sigue patrones similares al que se tiene aquí, con la salvedad de que los ajustes que se concretan en el mercado interno frente a factores exógenos responden a un criterio de mediano plazo con el interés de reducir su impacto social, además de que éstos son administrados por la paraestatal; por otro lado, resalta la facultad que se tiene en etiquetar ingresos fiscales para programas de infraestructura de transporte (como el CIDE). Del modelo estadounidense cabe mencionar la existencia de tasas federales impositivas fijas, por ende, independientes de los costos asociados a los combustibles, mismos que varían de estado a estado por distancia y costos de transporte. Por último, sorprende la facultad que se le da a los estados en la Unión Americana y en el país sudamericano para establecer tasas impositivas constantes.

En nuestro país Hacienda ejerce la función estatal al controlar los precios, Pemex constituye el monopolio dentro del mercado; lo que nos sitúa más cerca de un esquema como el venezolano de cierta rigidez con acciones que no reflejan el comportamiento del mercado y más lejos del modelo brasileño, donde la empresa Petrobras aplica los impuestos que fija el gobierno, reduce los impactos sociales de

los costos de los derivados que se generan a través de su cotización internacional. Nuestro esquema es complejo, porque instrumenta una metodología en la que los precios no se explican del todo. Finalmente, contiene limitantes ya que no brinda un margen significativo de recaudación a las entidades, ni considera factores geográficos que pudieran incidir en el valor de los energéticos.

## Anexo. Iniciativas y puntos de acuerdo en el Poder Legislativo

### a. Cámara de Diputados

Nombre Iniciativa	Diputado y/o fracción	No. y fecha de Gaceta	Turno	Estatus	Resumen
<b>LXI Legislatura</b>					
Que reforma los artículos 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3o. de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.	Pedro Jiménez León, Convergencia	Número 2994-III, jueves 22 de abril de 2010	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Energía	Pendiente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalece las facultades de la Cámara de Diputados a fin de eliminar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo y modificar la atribución de establecer de manera unilateral los precios de los combustibles.</li> <li>2. Faculta a la Cámara de Diputados para que sea la responsable de fijar los precios de las gasolinas y el diesel, escuchando la opinión de la Comisión Reguladora de Energía y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</li> <li>3. Promueve la asesoría de instituciones de educación superior para su revisión técnica, así como para fomentar la transparencia.</li> </ol>
Que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y reforma el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Marcela Guerra Castillo, PRI	Número 2931-II, miércoles 20 de enero de 2010	Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Gobernación	Pendiente	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá justificar los ajustes a los precios de las gasolinas y el diesel en un anexo técnico, que deberá incorporar el calendario previsto de las modificaciones a lo largo del año fiscal correspondiente, además de la estructura de los precios de forma desagregada, destacando los componentes de dicha estructura de precios que sufrirán variaciones y la relación de precios internos respecto de los externos.

**b. Cámara de Senadores**

Punto de acuerdo	Senador, fracción y/o comisión	No. y fecha de Gaceta	Turno	Estatus	Resumen
<b>LXI Legislatura</b>					
<p>Punto de acuerdo por el que se exhorta al titular del Poder Ejecutivo federal y a la H. Cámara de Diputados, a efecto de que se mantenga y contemple el apoyo energético a las actividades primarias que incluyen subsidio en precios en diesel marino y gasolina ribereña en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.</p>	<p>Margarita Villaescusa Rojo, PRI</p>	<p>Número 166, martes 26 de octubre de 2010</p>	<p>Cámara de Diputados</p>	<p>Pendiente</p>	<p>Pedir a la Presidencia de la República continúe con los subsidios otorgados al diesel marino y gasolina ribereña en el Presupuesto 2011, en el sentido de impulsar una política de largo aliento para el desarrollo integral de la pesca, la cual incluiría como uno de sus ejes de acción el continuar con el apoyo de energéticos a los pescadores del país.</p>
<p>Punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal a detener el aumento del precio de la gasolina y del diesel para lo que resta del año 2010, con el objeto de aminorar los efectos de la crisis que viven los sectores agrícola, ganadero, pesquero y de transporte en general.</p>	<p>Francisco Javier Castellón Fonseca, PRD</p>	<p>Número 156, martes 12 de octubre de 2010</p>	<p>Comisión de Hacienda y Crédito Público</p>	<p>Pendiente</p>	<p>Se exhorta al Titular del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que detenga el aumento del precio de la gasolina y del diesel en todo el territorio nacional durante lo que resta del ejercicio fiscal 2010.</p>

<p>Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal a explicar los motivos que hicieron suspender los incrementos a los precios y tarifas de gasolinas y diesel correspondiente al mes de junio y a que sea prolongada la disposición legal de dejar sin efecto este incremento hasta diciembre de 2010.</p>	<p>Juan Carlos Natale López, PVEM</p>	<p>Número 6, miércoles 9 de junio de 2010</p>	<p>Tercera comisión</p>	<p>Pendiente</p>	<p>El marco legal vigente le atribuye al gobierno federal la responsabilidad de determinar la política de precios y tarifas para sostener la política fiscal y hacendaria, y porque se piensa que fortalece y complementa a las finanzas públicas; sin embargo, tales incrementos no han sido calculados ni argumentados de acuerdo a los ingresos obtenidos por ingresos petroleros y los rezagos financieros por subejercicios en obras y programas. Por lo que se pone en duda la disposición legal del incremento de precios y tarifas a los referentes combustibles hasta diciembre de 2010</p>
<p>Dictamen en el que se exhorta al Ejecutivo federal para que se instruya a detener el aumento de los precios de las gasolinas, diesel, diesel marino, gas LP y natural, así como energía eléctrica.</p>	<p>Comisión de Energía</p>	<p>Número 113, miércoles 7 de abril de 2010</p>	<p>Comisión de Energía</p>	<p>Aprobada</p>	<p>Se exhorta al Ejecutivo federal para que instruya a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a detener el aumento de los precios de las gasolinas, diesel, diesel marino, gas LP y natural, así como energía eléctrica, a raíz del punto de acuerdo expuesto por el senador Ricardo Monreal Ávila.</p>
<p>Punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal y al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se abstengan de incrementar los hidrocarburos y las gasolinas.</p>	<p>Ricardo Monreal Ávila, PT</p>	<p>Número 78, martes 9 de febrero de 2010</p>	<p>Comisión de Energía y Comisión de Hacienda y Crédito Público</p>	<p>Con dictamen en Comisión de Energía. Pendiente en Comisión de Hacienda y Crédito Público</p>	<p>Se les solicita al Ejecutivo federal y a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público rindan un informe detallado sobre los aumentos a las gasolinas y los hidrocarburos, y la calendarización de éstos.</p>

<p>Proposición en la que se exhorta al Ejecutivo federal a congelar los precios de gasolinas, diesel marino, gas licuado de petróleo y natural, así como de la energía eléctrica, para el año 2010, asimismo se inste a crear una comisión legislativa que investigue los casos de corrupción y robo de bienes nacionales en Petróleos Mexicanos y en la Comisión Federal de Electricidad.</p>	<p>Ricardo Monreal Ávila, PT</p>	<p>Número 2, martes 5 de enero de 2010</p>	<p>Tercera comisión</p>	<p>Aprobado</p>	<p>Además del aumento de impuestos en el año 2009, se anuncia un alza en los precios de gasolinas, diesel, diesel marino, gas LP y natural, así como de energía eléctrica. Por lo que se desconoce el Acuerdo Nacional a favor de la Economía y el Empleo, donde se comprometió a ayudar a la gente más pobre del país en estos momentos difíciles producto de la recesión mundial.</p>
<p>Punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a instruir lo necesario para que los precios públicos de gasolinas, diesel, diesel marino, gas LP y natural, y energía eléctrica doméstica e industrial se mantengan en los niveles actuales.</p>	<p>Rogelio Rueda Sánchez, PRI</p>	<p>Número 1, 22 de diciembre de 2009</p>	<p>Comisión permanente</p>	<p>Aprobado</p>	<p>Un previsible aumento en los precios de bienes y servicios públicos al iniciar 2010 tendría un gran impacto lesivo en la economía familiar, así como en el sector productivo. Tal es el caso de las gasolinas, el diesel, el gas, tanto LP como natural, y el servicio de energía eléctrica. Este impacto contribuiría sin duda a que la mayor parte de la inflación esperada para 2010 se registre en el primer trimestre lo cual aunado a la situación del empleo e ingresos referida afectaría con un efecto de tijera a por lo menos 70 por ciento de los cerca de 28 millones de hogares mexicanos. Aún más, esto adelgazaría el consumo retrasando aún más la consolidación de la economía. Por tal motivo se estima de la mayor relevancia que el precio de los mencionados bienes y servicios públicos se mantengan en sus niveles actuales al menos en los primeros dos trimestres del año que entra (2010).</p>



- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**  
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**  
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**  
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**  
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**  
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**  
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**  
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**  
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**  
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**  
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórica.**  
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**  
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**  
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**  
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**  
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**  
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**  
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**  
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno
- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**  
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Panorama de la condición indígena en Mexico**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**  
Alejandro Navarro Arredondo

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**  
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**  
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**  
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**  
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**  
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**  
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**  
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**  
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**  
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**  
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**  
Arturo Maldonado Tapia  
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**  
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**  
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**  
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**  
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**  
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**  
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**  
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**  
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**  
María Guadalupe Martínez Anchondo