

COSTOS DE LOS ESTÍMULOS FISCALES A LOS COMBUSTIBLES EN 2023

Costo de los estímulos fiscales a los combustibles en 2023

Resumen ejecutivo

El 3 de octubre de 2022, en el marco de la firma del Acuerdo de Apertura contra la Inflación y la Carestía (Apepic) –un acuerdo entre la iniciativa privada y el Gobierno Federal para contener el alza del costo de la canasta básica–, el secretario de Hacienda y Crédito Público anunció que **el Gobierno Federal mantendrá su política de contención al precio de los combustibles a través de estímulos al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) aplicable al diésel y las gasolinas de bajo –Magna– y alto octanaje –Premium– hasta febrero de 2023.**¹

La política de estímulos fiscales al IEPS a los combustibles automotrices implementada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en años recientes, especialmente durante 2022 como consecuencia de los elevados precios del petróleo, **ha tenido implicaciones fiscales negativas para el Gobierno Federal al reducir la bolsa de recursos disponible para financiar programas y proyectos en áreas prioritarias como salud, seguridad, educación, entre otras.**

La propia SHCP estimó en la edición más reciente de los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), que la pérdida recaudatoria que ocasionará esta política en 2022 será de entre 395.4 y 438.0 mil millones de pesos (mmdp).²

En el contexto de la firma del Acuerdo de Apertura y de la eventual aprobación del Paquete Económico 2023, **¿cuál sería la pérdida recaudatoria en la que incurriría el Gobierno Federal**



imco.org.mx



@IMCOmx



/IMCOmx



IMCO_mx



/IMCOmexico

¹ Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 3 de octubre de 2022”, Gobierno de México, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-3-de-octubre-de-2022?idiom=es> (Consultado el 03/10/2022).

² SHCP, *Criterios generales de política económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2023* (Ciudad de México: SHCP, 2022), https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/finanzas_publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2023.pdf

de mantener la política de estímulos fiscales al IEPS a lo largo de todo el siguiente ejercicio fiscal?

Bajo la premisa de que la SHCP mantendrá el mismo criterio empleado hasta ahora para determinar los estímulos fiscales aplicables al IEPS a los combustibles, **el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) estimó las potenciales pérdidas recaudatorias en las que incurriría el Gobierno Federal** de continuar con la política actual de estímulos fiscales durante 2023. De esta forma es posible **dimensionar no solo el costo fiscal de esta política, sino su costo de oportunidad**, es decir, los recursos que se dejarían de utilizar para financiar políticas públicas de otra naturaleza.

Para ello, **se construyeron tres escenarios que toman como base un precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación (MME) de 68.7 dólares por barril (USD/b) durante 2023**, el cual corresponde al precio estimado por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica. Así, se construyen 3 escenarios: **1) bajo** (58.7 USD/b), **2) medio** (68.7 USD/b) y **3) alto** (78.7 USD/b). Se **estima que se dejarían de recaudar 71.9 mmdp en el escenario bajo, 140.2 mmdp en el medio y 208.6 mmdp en el alto**. El cálculo excluye los excedentes petroleros, dado que los escenarios se construyeron con los pronósticos de precios de los CGPE, es decir, el escenario medio equivaldría a cero ingresos extraordinarios por la renta petrolera.

Pérdidas fiscales estimadas por estímulos fiscales al IEPS por tipo de combustible y escenario en 2023. Miles de millones de pesos (mmdp)

Escenario	Costo fiscal por combustible			Costo fiscal total
	Diésel	Magna	Premium	
Bajo	15.2	54.0	2.7	71.9
Medio	32.3	97.2	10.7	140.2
Alto	49.5	140.4	18.7	208.6

Fuente: Elaborado por el IMCO.

Puesto que el **IMCO** estima que la SHCP podría recaudar 339.1 mmdp por concepto del IEPS al diésel y las gasolinas en 2023, **las pérdidas recaudatorias antes mencionadas representarían entre una quinta parte (21.2%) y tres quintas partes (61.5%) de los recursos potenciales que el gobierno recaudaría en el caso de que no se otorgaran estímulos fiscales**. Esto significa que,

de acuerdo con los escenarios planteados, la recaudación efectiva del Gobierno Federal en 2023 por concepto del IEPS a los combustibles automotrices sería de entre 130.5 y 267.2 mmdp. **Este rango incluye la estimación puntual realizada por la SHCP en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) de ese ejercicio fiscal: 246.0 mmdp.**^{3 4}

En cuanto al costo de oportunidad, las pérdidas fiscales equivalen a un monto similar al presupuestado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2023 para la Secretaría de Salud (209.6 mmdp) o más del doble del proyecto de presupuesto para la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (99.0 mmdp).⁵

Este costo corresponde únicamente a los recursos que se dejarían de recaudar en 2023. **El análisis no cuantifica los costos ambientales y de salud pública que se asocian con una política que incentiva el uso de combustibles fósiles** y, por ende, las emisiones de gases de efecto invernadero.

Hasta ahora, la administración federal ha justificado su política de estímulos fiscales bajo el argumento de mitigar el alza de sus precios y, por ende, en un impacto generalizado en la inflación. Sin embargo, **en el IMCO consideramos que se podría incorporar en el análisis del diseño de esta política el costo de oportunidad de los recursos no recaudados**, así como sus costos medioambientales y de salud pública. **Solo así se podrá valorar el costo en bienestar social que estos estímulos representan para la sociedad mexicana.**

³ Los 246.0 mmdp corresponden a la recaudación estimada de IEPS a los combustibles automotrices por las cuotas señaladas en el artículo 2, fracción I, inciso D de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS), las cuales están sujetas a estímulos fiscales. Cámara de Diputados, “Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios”, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2021 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2021), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIEPS.pdf>

⁴ Cámara de Diputados, “Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2023”, Iniciativa presentada el 8 de septiembre de 2022 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2022), <http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/sep/20220908-a.pdf#page=2>

⁵ SHCP, “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2023”, Gobierno de México, <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/ppef2023/introduccion> (Consultado el 28/09/2022).

Contenido

1. Introducción.....	6
2. Estimación de la pérdida fiscal potencial por los estímulos fiscales al IEPS en 2023	7
2.1 Pérdida fiscal en el escenario bajo	11
2.2 Pérdida fiscal en el escenario medio	12
2.3 Pérdida fiscal en el escenario alto	13
3. Conclusiones.....	13
4. IMCO Propone	14
5. Referencias bibliográficas.....	15
6. Anexos	16
Anexo 1. Metodología para estimar la pérdida fiscal potencial por los estímulos fiscales al IEPS en 2023.....	16
Anexo 2. Metodología para estimar la recaudación potencial del IEPS aplicable a los combustibles en 2023.....	21

1. Introducción

Ante el incremento de los precios del petróleo a nivel mundial y el consecuente aumento de los precios del diésel y las gasolineras de bajo –Magna– y alto –Premium– octanaje, **el Gobierno Federal implementó en febrero de 2022 una exención del 100% a las cuotas del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) aplicables a dichos combustibles. En marzo de ese mismo año las complementó con estímulos fiscales adicionales** que, en la práctica, constituyen un subsidio a su consumo.

Aunque estos estímulos han contribuido a mitigar el alza en el precio de los combustibles, **su implementación ha tenido implicaciones negativas para las finanzas públicas del país, al constituir pérdidas fiscales para la Hacienda pública** que se traducen en menos recursos disponibles para financiar otras políticas públicas.

En un reporte elaborado en marzo de este año, el **Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)** estimó que el costo de la política de estímulos ordinarios y complementarios a los combustibles automotrices implementada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entre marzo y diciembre de 2022 será de entre 124.3 mil millones de pesos (mmdp) y 452.6 mmdp, sin incluir los excedentes petroleros.⁶ Por su parte, la SHCP reconoció en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2023 que la pérdida recaudatoria que ocasionará esta política durante el presente ejercicio fiscal será de entre 395.4 mmdp y 438.0 mmdp.⁷

Seis meses después, de cara a la discusión y eventual aprobación del Paquete Económico 2023, el gobierno firmó el Acuerdo de Apertura contra la Inflación y la Carestía (Apecic) en el que, entre otras medidas, extiende la política de contención al precio de los combustibles mediante estímulos fiscales

⁶ Jesús Carrillo et al., *El precio del petróleo en las finanzas públicas. ¿Ganamos o perdemos recursos?* (Ciudad de México: IMCO, 2022), <https://imco.org.mx/estimulos-al-ieps-de-combustibles-causarian-perdidas-a-las-finanzas-publicas/>

⁷ SHCP, *Criterios generales de política económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2023* (Ciudad de México: SHCP, 2022), https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/finanzas_publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2023.pdf

hasta febrero de 2023.⁸ El IMCO estima en este documento la potencial pérdida recaudatoria en la que incurriría el Gobierno Federal en caso de mantener la política durante todo el ejercicio fiscal, y busca dimensionar el monto de recursos que no se recaudarían, así como su correspondiente costo de oportunidad en términos de los recursos que se dejarán de utilizar para financiar políticas públicas de otra naturaleza. Este cálculo corresponde únicamente al costo fiscal bruto para el Gobierno, pues no incorpora los ingresos extraordinarios que obtendría vía mayores ingresos petroleros dado que la construcción de los escenarios se hizo con la información contenida en los CGPE, lo que implica que en el escenario medio, dichos ingresos extraordinarios serían iguales a cero.

2. Estimación de la pérdida fiscal potencial por los estímulos fiscales al IEPS en 2023

Para estimar la pérdida fiscal en la que incurriría el Gobierno Federal en caso de mantener durante 2023 la política actual de estímulos fiscales al IEPS aplicable a los combustibles fósiles es necesario anticipar el comportamiento de tres variables durante el siguiente año: 1) la demanda de diésel y gasolinas Magna y Premium, 2) sus precios y 3) los montos de los estímulos fiscales.

Para estimar la trayectoria de cada una de estas variables se empleó la siguiente metodología (ver el Anexo 1 para más detalles):

1. **Demanda de diésel y gasolinas.** Es necesario conocer la cantidad que se demandará durante 2023 de aquellos combustibles cuya enajenación es gravada por el IEPS (*i. e.* diésel y gasolinas Magna y Premium). Para ello, se asume que la demanda en cada una de las 52 semanas de 2023 será igual al promedio de la demanda observada en el mismo periodo de 2019, 2021 y 2022 (en caso de disponer de información en este último año). Se excluyen las observaciones de 2020 al tratarse de un año atípico debido a la pandemia de covid-19.

⁸ Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 3 de octubre de 2022”, Gobierno de México, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-3-de-octubre-de-2022?idiom=es> (Consultado el 03/10/2022).

2. **Precios del diésel y las gasolinas.** Es necesario pronosticar el comportamiento de los precios durante ese año. Si se toma en cuenta que los combustibles dependen del precio del petróleo, para estimar su comportamiento durante 2023 se parte de una estimación del precio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación (MME). Puesto que una tendencia es difícil de predecir, **se definen tres escenarios del precio de la MME que toman como base la estimación de 68.7 dólares por barril (USD/b) realizada por la propia SHCP en los CGPE 2023:**⁹

- **Escenario bajo:** 58.7 USD/b
- **Escenario medio:** 68.7 USD/b
- **Escenario alto:** 78.7 USD/b

Bajo el supuesto de que el precio promedio de la MME durante 2023 se comportará en el rango establecido por alguno de estos escenarios, se calcula el precio promedio del diésel y las gasolinas Magna y Premium durante ese mismo periodo a partir de distintos modelos lineales que permiten conocer la relación entre los precios de estos combustibles y el precio de la MME.

3. **Estímulos fiscales al IEPS al diésel y las gasolinas.** Finalmente, se construyeron distintos modelos lineales con el propósito de conocer **cómo han cambiado desde 2018 los montos de los estímulos aplicables a cierto tipo de combustible cuando sus precios se han modificado.** Una vez que se conoce la relación histórica entre los precios de los combustibles y los estímulos fiscales otorgados a cada uno de ellos, se estiman los montos de los estímulos que la SHCP aplicaría a partir de los precios calculados por escenario en el punto anterior **bajo el supuesto de que dicha relación –y el criterio de la SHCP que subyace– se mantendrá durante el siguiente año.**

A partir de la demanda de combustibles fósiles y los montos de los estímulos fiscales estimados de acuerdo con esta metodología, se calcula que **las pérdidas fiscales para el Gobierno Federal – en caso de continuar en 2023 con la política de estímulos fiscales al IEPS aplicable a los combustibles fósiles– serían de entre 71.9 y 208.6 mil millones de pesos (mmdp).**

⁹ SHCP, *Criterios generales de política económica.*

Tabla 1. Pérdidas fiscales estimadas por estímulos fiscales al IEPS por tipo de combustible y escenario en 2023. Miles de millones de pesos (mmdp)

Escenario	Costo fiscal por combustible			Costo fiscal total
	Diésel	Magna	Premium	
Bajo	15.2	54.0	2.7	71.9
Medio	32.3	97.2	10.7	140.2
Alto	49.5	140.4	18.7	208.6

Fuente: Elaborado por el IMCO.

Puesto que se estima que la SHCP podría recaudar 339.1 mmdp por concepto del IEPS al diésel y las gasolinas en 2023 (ver el Anexo 2 para más detalles), **las pérdidas recaudatorias antes mencionadas representarían entre el 21.2% y el 61.5% de los recursos potenciales que el gobierno recaudaría en el caso de que no se otorgaran estímulos fiscales.**

Tabla 2. Recaudación potencial del IEPS vs. pérdidas recaudatorias por estímulos fiscales al IEPS en 2023 por escenario

Escenario	Recaudación potencial (mmdp)	Pérdida recaudatoria (mmdp)	Pérdida recaudatoria como porcentaje de la recaudación potencial (%)
Bajo	339.1	71.9	21.2
Medio		140.2	41.3
Alto		208.6	61.5

Fuente: Elaborado por el IMCO.

Esto significa que, de acuerdo con los escenarios planteados, la recaudación efectiva del Gobierno Federal en 2023 por concepto de IEPS a los combustibles automotrices sería de entre 130.5 y 267.2

mmdp. Este rango incluye la estimación puntual realizada por la SHCP en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) de ese ejercicio fiscal: 246.0 mmdp.^{10 11}

Además, las pérdidas fiscales representan, por mencionar algunos ejemplos, entre el **34.3% y el 99.5% del presupuesto estimado para la Secretaría de Salud** (209.6 mmdp) en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2023, o entre el **72.6% y el 210.7% del proyecto de presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana** (99.0 mmdp).¹²

En la Tabla 3 se ejemplifica el costo de oportunidad de las potenciales pérdidas recaudatorias, entendido como los recursos no recaudados en cada uno de los escenarios como porcentaje del proyecto de presupuesto para 2023 de distintas dependencias de la Administración Pública Federal.

Tabla 3. Costo de oportunidad de la pérdida recaudatoria por estímulos fiscales al IEPS en 2023

Dependencia	PPEF 2023 (mmdp)	Costo de oportunidad (pérdida recaudatoria / PPEF 2023)		
		Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto
Secretaría de Salud	209.6	34.3%	66.9%	99.5%
Secretaría de Turismo	145.6	49.4%	96.3%	143.3%

¹⁰ Los 246.0 mmdp corresponden a la recaudación estimada de IEPS a los combustibles automotrices por las cuotas señaladas en el artículo 2, fracción I, inciso D de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS), las cuales son sujetas a estímulos fiscales de acuerdo con el “Decreto por el que se establecen estímulos fiscales en materia del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicables a los combustibles que se indican”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2016 y sus posteriores modificaciones. No se consideran 32.4 mmdp que la SHCP estima recaudar en 2023 por las cuotas que se señalan en el artículo 2.A de la LIEPS al no estar sujetas a estímulos fiscales. Cámara de Diputados, “Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios”, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2021 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2021), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIEPS.pdf>

¹¹ Cámara de Diputados, “Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2023”, Iniciativa presentada el 8 de septiembre de 2022 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2022), <http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/sep/20220908-a.pdf#page=2>

¹² SHCP, “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2023”, Gobierno de México, <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/ppef2023/introduccion> (Consultado el 28/09/2022).

Dependencia	PPEF 2023 (mmdp)	Costo de oportunidad (pérdida recaudatoria / PPEF 2023)		
		Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto
Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana	99.0	72.6%	141.6%	210.7%
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	75.6	95.1%	185.4%	275.9%

Fuente: Elaborado por el IMCO con información de la SHCP. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2023.

Es importante señalar que estas estimaciones parten de la premisa de que la SHCP mantendrá el mismo criterio empleado hasta ahora para determinar los estímulos fiscales aplicables a los combustibles fósiles. Ello, a su vez, presupone que el Gobierno Federal contará con los recursos fiscales necesarios para sostener dicha política durante 2023 –y las pérdidas fiscales que conllevará no solo para el erario, sino también para los gobiernos estatales que recibirán menores transferencias de recursos provenientes del IEPS vía participaciones en ingresos federales (Ramo 28)–. O bien, que estará dispuesto a reducir su gasto en otras partidas presupuestales (p. ej. salud, educación o seguridad) en caso de no tener los recursos suficientes para mantener la política de estímulos.

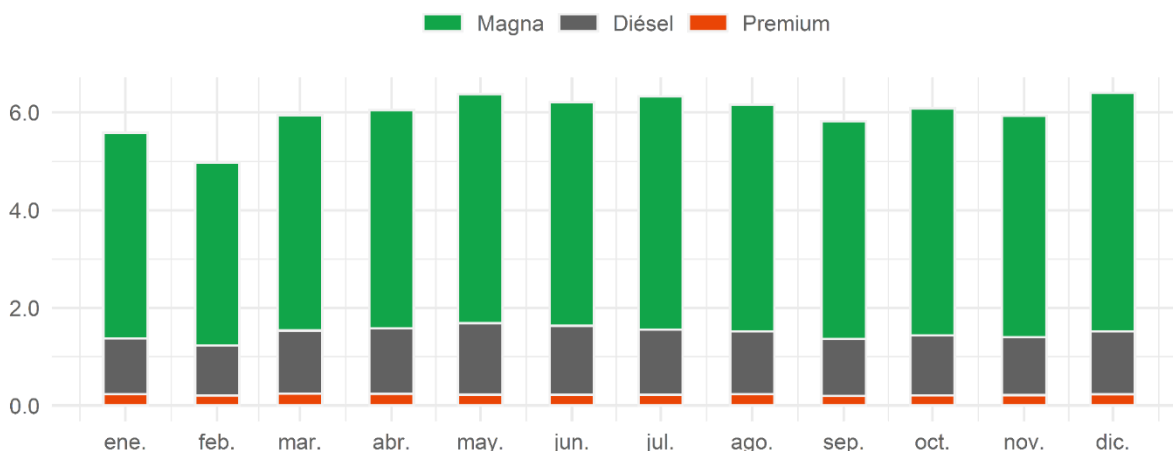
Esta insuficiencia presupuestal podría materializarse en caso de que la SHCP reciba ingresos menores a los estimados en 2023 como consecuencia de una revisión a la baja de las estimaciones planteadas en los CGPE que se emplean para estimar la recaudación del siguiente año (p. ej. que el Producto Interno Bruto –PIB– crezca a una tasa menor a la prevista de 3.0%).

A continuación se desagregan de forma mensual las pérdidas fiscales estimadas por tipo de combustible y escenario.

2.1 Pérdida fiscal en el escenario bajo

En este escenario –en el que se supone que el precio promedio de la MME será de 58.7 USD/b durante 2023– se estima que la pérdida fiscal ocasionada por los estímulos fiscales al IEPS aplicable a los combustibles fósiles sería de 71.9 mmdp: 54.0 mmdp (75.1%) corresponden a la gasolina Magna, 15.2 mmdp (21.1%) al diésel y 2.7 mmdp (3.8%) a la gasolina Premium.

Gráfica 1. Pérdida fiscal mensual estimada por combustible en el escenario bajo (enero 2023 - diciembre 2023). Miles de millones de pesos (mmdp)

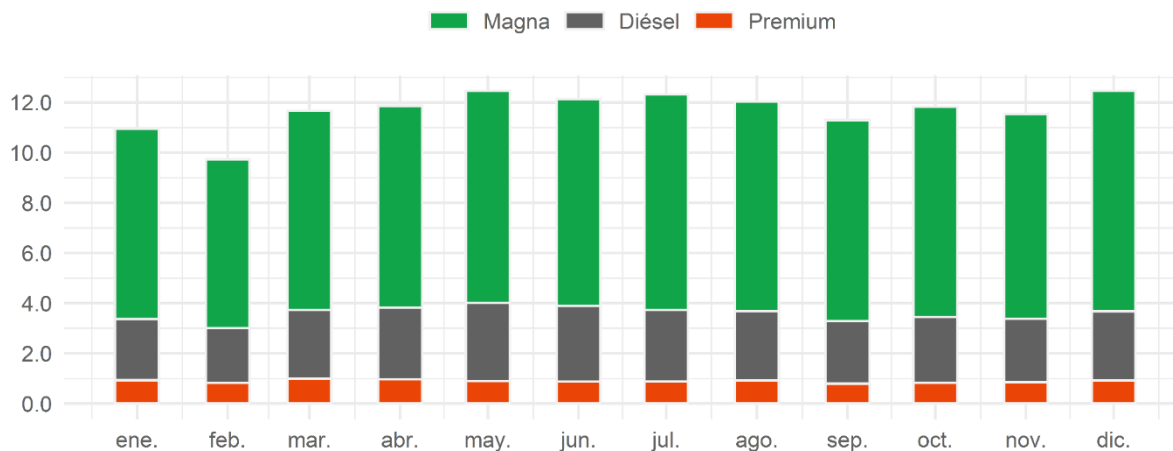


Fuente: Elaborado por el IMCO.

2.2 Pérdida fiscal en el escenario medio

En este escenario –en el que se supone que el precio promedio de la MME será de 68.7 USD/b durante 2023– se estima que la pérdida fiscal ocasionada por los estímulos fiscales al IEPS aplicable a los combustibles fósiles sería de 140.2 mmdp: 97.2 mmdp (69.3%) corresponden a la gasolina Magna, 32.3 mmdp (23.0%) al diésel y 10.7 mmdp (7.6%) a la gasolina Premium.

Gráfica 2. Pérdida fiscal mensual estimada por combustible en el escenario medio (enero 2023 - diciembre 2023). Miles de millones de pesos (mmdp)

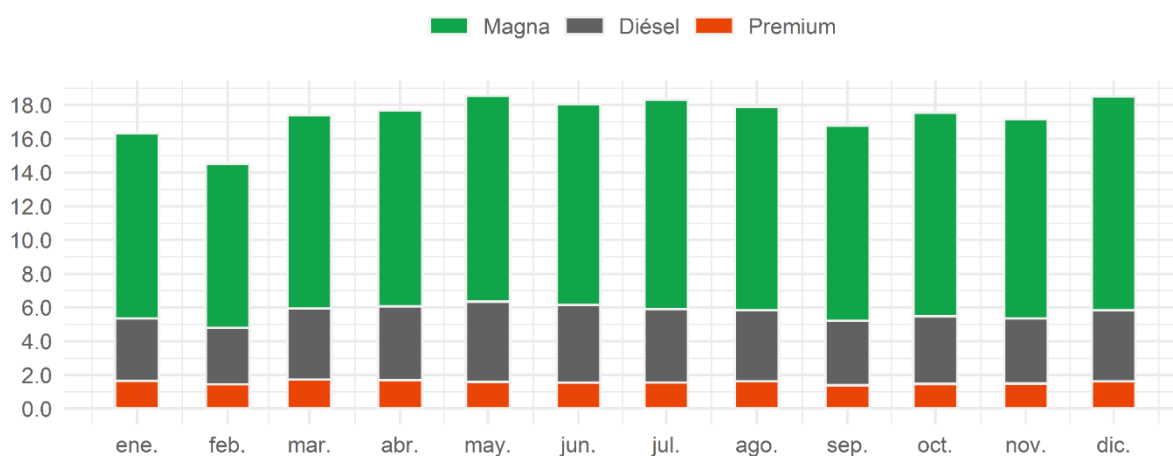


Fuente: Elaborado por el IMCO.

2.3 Pérdida fiscal en el escenario alto

En este escenario –en el que se supone que el precio promedio de la MME será de 78.7 USD/b durante 2023– se estima que la pérdida fiscal ocasionada por los estímulos fiscales al IEPS aplicable a los combustibles fósiles sería de 208.6 mmdp: 140.4 mmdp (67.3%) corresponden a la gasolina Magna, 49.5 mmdp (23.7%) al diésel y 18.7 mmdp (9.0%) a la gasolina Premium.

Gráfica 3. Pérdida fiscal mensual estimada por combustible en el escenario alto (enero 2023 - diciembre 2023). Miles de millones de pesos (mmdp)



Fuente: Elaborado por el IMCO.

3. Conclusiones

Más allá del impacto que la política de estímulos fiscales a los combustibles automotrices implementada por el Gobierno Federal ha representado para los consumidores al mitigar el incremento de sus precios, una medida de esta naturaleza ha tenido y tendrá, en caso de continuar a lo largo de todo el siguiente ejercicio fiscal, **consecuencias negativas sobre las finanzas pública. Reducir la bolsa de recursos disponible para financiar programas y proyectos de distinta naturaleza tendrá costos sociales. Aún más, la intervención en la formación de precios perpetúa distorsiones en el mercado, en lugar de promover competencia que beneficie a los consumidores.**

4. IMCO Propone

Tomando en cuenta la potencial pérdida recaudatoria que ocasionaría la política de estímulos fiscales en 2023 y su costo de oportunidad, el **IMCO propone que el Gobierno Federal:**

- **Evalúe las implicaciones negativas de los estímulos al IEPS.** Hasta ahora, se ha justificado su política de estímulos fiscales al IEPS a los combustibles automotrices bajo el argumento de mitigar el alza de sus precios. No obstante, es fundamental que incorpore en su análisis el costo de oportunidad de los recursos no recaudados, así como sus costos medioambientales y de salud pública. Solo así se podrá valorar el costo en bienestar social que estos estímulos representan para la sociedad mexicana.
- **Provea información oportuna sobre los estímulos al IEPS.** Se recomienda que el Gobierno Federal publique las estimaciones y escenarios que tiene considerados para el otorgamiento de estímulos ordinarios y complementarios al IEPS en 2023, de modo que se pueda cuantificar el costo fiscal del esfuerzo para evitar incrementos en el precio de los combustibles. Asimismo, se recomienda que presente los parámetros y metodología que guiarán la política de la administración en materia de estímulos durante el siguiente año.
- **Focalice los estímulos fiscales al diésel.** En caso de que el Gobierno Federal continúe con la política de estímulos al IEPS aplicable a los combustibles, se recomienda que los focalice al diésel, de tal forma que se acoten las pérdidas fiscales asociadas a esta política y se mitigue el alza en el precio de los bienes de consumo. La razón es que en México el diésel es utilizado primordialmente por el autotransporte de carga, no por los vehículos de pasajeros. En otras palabras, con ello se reduciría la regresividad de los estímulos, al mismo tiempo que se mitiga el alza en el combustible responsable de transportar los bienes por carretera.

5. Referencias bibliográficas

- Banco de México (Banxico). “Precio de la mezcla mexicana de petróleo”. <https://www.banxico.org.mx/apps/gc/precios-spot-del-petroleo-gra.html> (Consultado el 14/09/2022).
- Cámara de Diputados. “Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2023”. Iniciativa presentada el 8 de septiembre de 2022. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2022. <http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/sep/20220908-a.pdf#page=2>
- . “Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios”. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2021. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIEPS.pdf>
- Carrillo, Jesús, Diego Díaz, Manuel Guadarrama, Oscar Ocampo, Fernando Valdés y Francisco Varela. *El precio del petróleo en las finanzas públicas. ¿Ganamos o perdemos recursos?* Ciudad de México: IMCO, 2022. <https://imco.org.mx/estimulos-al-ieps-de-combustibles-causarian-perdidas-a-las-finanzas-publicas/>
- CME Group. “Settlements”. CME Group. <https://www.cmegroup.com/market-data/settlements.html> (Consultado el 13/09/2022).
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). “Monitor de energía”. Monitor de competitividad. <https://imco.org.mx/monitor/energia/> (Consultado el 14/09/2022).
- Presidencia de la República. “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 3 de octubre de 2022”. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-3-de-octubre-de-2022?idiom=es> (Consultado el 03/10/2022).
- Secretaría de Energía (Sener). “Estadísticas de petrolíferos”. Gobierno de México. <https://estadisticashidrocarburos.energia.gob.mx/> (Consultado el 14/09/2022).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Criterios generales de política económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2023*. Ciudad de México: SHCP, 2022. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/finanzas_publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2023.pdf

———. “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2023”. Gobierno de México. <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/ppef2023/introduccion> (Consultado el 28/09/2022).

6. Anexos

Anexo 1. Metodología para estimar la pérdida fiscal potencial por los estímulos fiscales al IEPS en 2023

Para calcular el costo fiscal de los estímulos fiscales al IEPS por tipo de combustible en 2023 se estimó el comportamiento de la demanda del diésel y las gasolinas de bajo (Magna) y alto (Premium) octanaje durante ese año, así como sus precios y los montos de los estímulos fiscales aplicables. **En los siguientes tres apartados se detalla la metodología empleada para el cálculo de cada una de estas variables, así como para el cálculo de la potencial pérdida recaudatoria.**

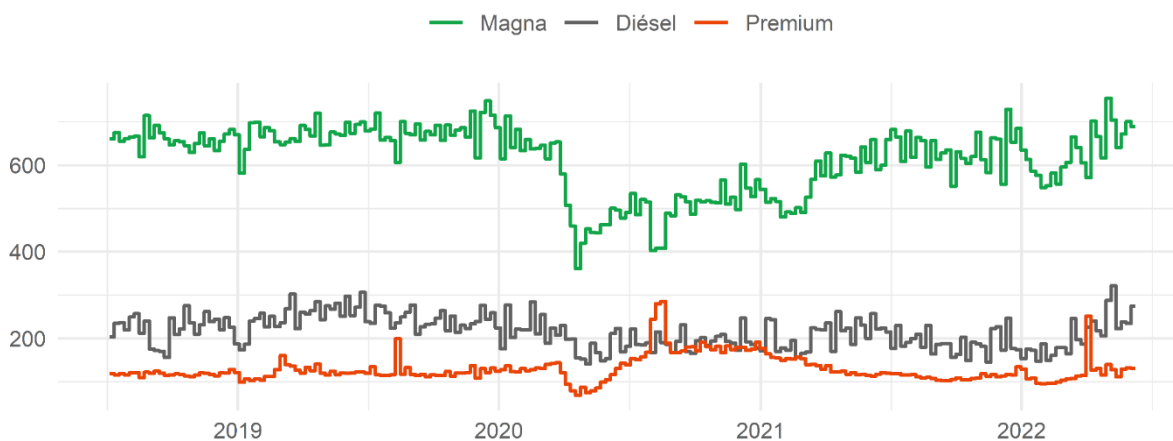
A.1 Estimación de la demanda de diésel y gasolinas

Para estimar la demanda de diésel y gasolinas durante 2023 se supone que la cantidad demandada de estos combustibles en cada una de las semanas de ese año será igual al promedio de la demanda observada en las mismas semanas de 2019, 2021 y 2022 (en caso de disponer de información en este último año), la cual es reportada por la Secretaría de Energía (Sener).¹³ Se excluyen las observaciones semanales correspondientes a 2020 al tratarse de un año atípico debido a la crisis económica inducida por la pandemia de COVID-19: durante ese año la demanda de diésel y gasolina Magna fue (-)20.7% y (-)21.4% menor a la observada en 2019, respectivamente.

¹³ La Sener reporta datos semanales de la demanda promedio diaria de diésel y gasolinas desde la semana que inicia el 5 de julio de 2018 hasta la semana que inicia el 3 de junio de 2022. Sener, “Estadísticas de petrolíferos”, Gobierno de México, <https://estadisticashidrocarburos.energia.gob.mx/> (Consultado el 14/09/2022).

Como se puede observar en la Gráfica A.1, entre 2019 y 2021 (último año con información completa disponible), la demanda agregada de combustibles se redujo (-)11.5% al pasar de un promedio de 1.045 millones de barriles diarios (MMbd) en 2019 a 925 mil barriles diarios (Mbd) en 2021. Entre estos años la demanda de diésel y gasolina Magna se redujo (-)19.8% y (-)10.7%. La gasolina Premium, por su parte, creció 1.3%.

Gráfica A.1. Demanda diaria observada de combustibles por año (2019 - 2022). Miles de barriles (Mb)



Notas:

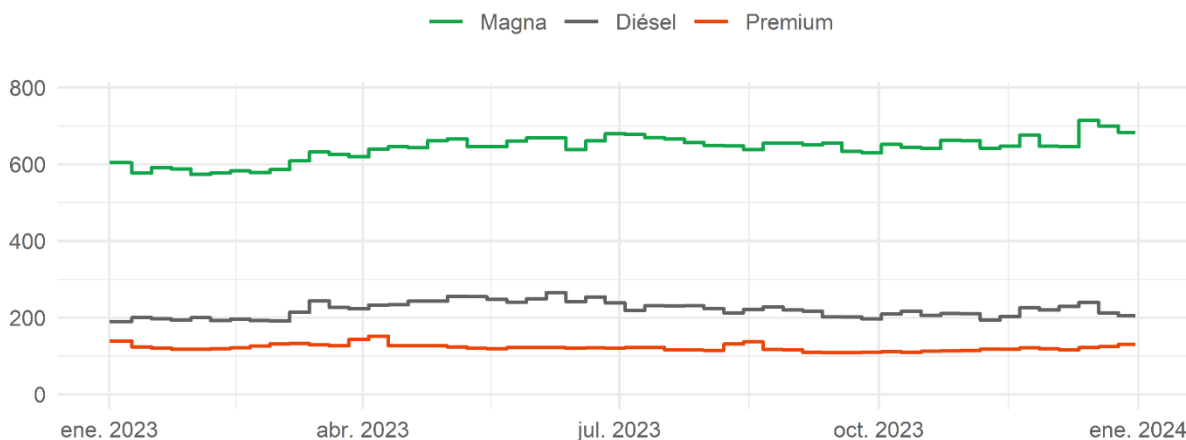
^{1/} Los datos corresponden a la demanda agregada de diésel y gasolinas Magna y Premium.

^{2/} Los datos de 2022 llegan hasta el 9 de junio (último dato disponible).

Fuente: Elaborado por el IMCO con información de la Sener. Estadísticas de petrolíferos.

Bajo este supuesto, **se calcula que la demanda promedio de gasolinas y diésel en 2023 será de 985 Mbd**: 642 Mbd (65.2%) corresponden a la gasolina Magna, 221 Mbd (22.4%) al diésel y 122 Mbd (12.4%) a la gasolina Premium. Se considera que **este es un cálculo conservador pues la demanda de combustibles estimada para 2023 es (-)5.7% menor a la observada en 2019** (último año antes de la pandemia de COVID-19).

Gráfica A.2. Demanda diaria estimada por tipo de combustible (1 de enero de 2023 - 31 de diciembre de 2023). Miles de barriles (Mb)



Fuente: Elaborado por el IMCO.

A.2 Estimación de los precios del diésel y las gasolinas

Para estimar el monto de estímulos al IEPS que el Gobierno Federal aplicaría al diésel y a las gasolinas en 2023 es necesario prever el comportamiento de los precios de cada uno de ellos durante ese año. Para ello, se estima el precio de la MME, pues los precios de cada uno de los combustibles analizados se correlacionan con este. Entre paréntesis se presentan los coeficientes de correlación entre los precios de la MME y los precios de los combustibles entre el 3 de enero de 2012 y el 8 de septiembre de 2022: diésel (0.96), gasolina Magna (0.96) y gasolina Premium (0.95).

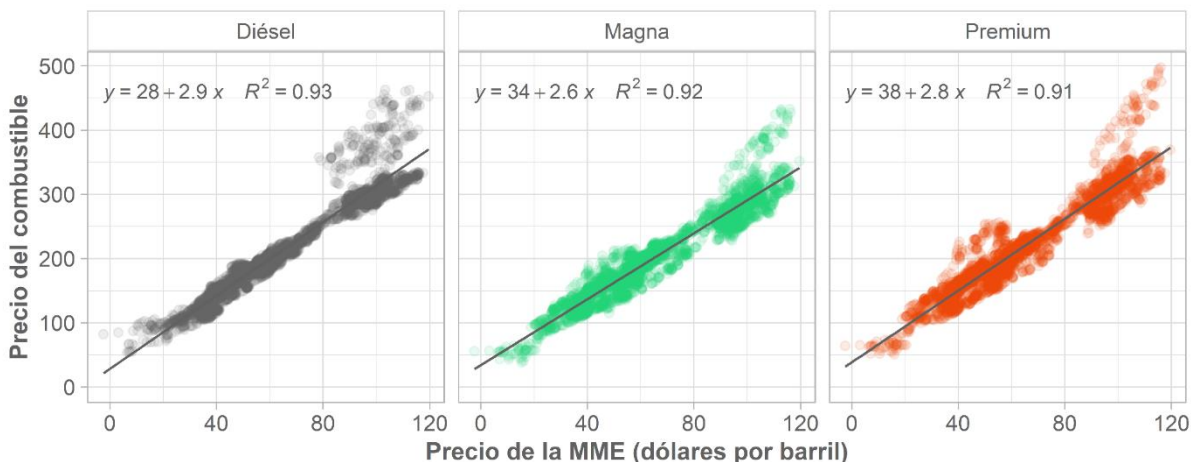
Considerando que el precio del petróleo es difícil de predecir, **se definieron tres escenarios que toman como base la estimación del precio de la MME para 2023 realizada por la SHCP** en los CGPE correspondientes a ese ejercicio fiscal:

- **Escenario bajo:** 58.7 USD/b (estimación CGPE menos 10 USD/b)
- **Escenario medio:** 68.7 USD/b (estimación CGPE)
- **Escenario alto:** 78.7 USD/b (estimación CGPE más 10 USD/b)

Bajo el supuesto de que el precio promedio de la MME durante 2023 se comportará de acuerdo con cada uno de los escenarios antes descritos, se calcula el precio promedio del diésel y las gasolinas Magna y Premium durante ese mismo periodo. Para ello se construyeron distintos modelos lineales

con el propósito de **conocer la sensibilidad de los precios de referencia del diésel y las gasolinas ante cambios en el precio de la MME** (Gráfica A.3).

Gráfica A.3. Relación entre el precio de la MME y los precios de los combustibles



Nota: El precio de los combustibles se expresa en centavos de dólar por galón.

Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Banxico. Precio de la mezcla mexicana de petróleo; CME Group. Settlements.

Tomando en cuenta la relación entre el precio de cada combustible y el precio de la MME, el cual se supone que será de 58.7 USD/b (escenario bajo), 68.7 USD/b (escenario medio) o 78.7 USD/b (escenario alto) durante 2023, se estima el precio promedio (en pesos por litro –MXN/L–) de dichos combustibles para ese año por escenario (Tabla A.1).

Tabla A.1. Precios promedio estimados por tipo de combustible y escenario en 2023

Escenario	MME (USD/b)	Combustible (MXN/L)		
		Diésel	Magna	Premium
Bajo	58.7	10.7	10.0	11.0
Medio	68.7	12.2	11.4	12.5
Alto	78.7	13.8	12.8	14.1

Nota: Se toma un tipo de cambio de 20.6 pesos por dólar conforme a lo estimado por la SHCP en los CGPE 2023.

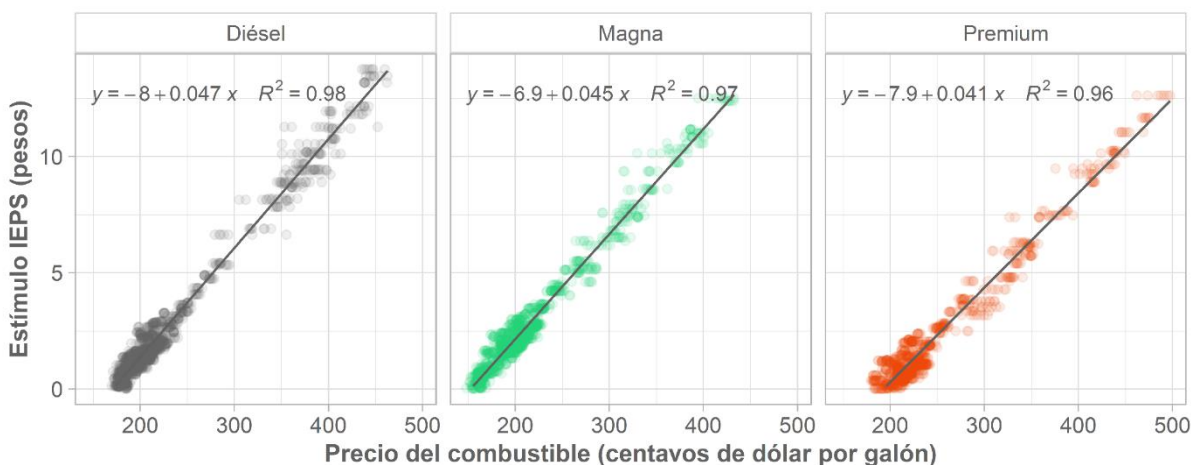
Fuente: Elaborado por el IMCO.

A.3 Estimación de los estímulos fiscales aplicables al IEPS al diésel y las gasolinas

Para estimar el monto de estímulos al IEPS aplicable al diésel y las gasolinas en cada uno de los escenarios planteados para 2023 se construyeron distintos modelos lineales con el propósito de conocer **cómo cambian los montos de los estímulos aplicables a cierto tipo de combustible cuando cambian sus precios.**

En cada uno de los modelos, que emplean datos entre el 1 de enero de 2018 y el 16 de septiembre de 2022 (periodo para el cual se dispone de información de los estímulos fiscales),¹⁴ y cuya especificación y resultados se presentan en la Gráfica A.4, se incluyó un rezago de nueve días en la variable del precio de referencia de los combustibles debido a que el traspaso de los cambios en el precio de referencia de los combustibles y los precios al público –y por ende de los estímulos fiscales– no es inmediato.¹⁵ Esto se atribuye a factores como el tiempo de traslado, refinación y otros efectos relacionados a los contratos de compra-venta entre refinadores y distribuidores, así como a la logística de distribución y comercialización.

Gráfica A.4. Relación entre los precios de los combustibles y los estímulos fiscales



Nota: Los montos de los estímulos al IEPS corresponden a la suma de los estímulos ordinarios y complementarios.

¹⁴ El IMCO recopila el monto diario de los estímulos fiscales ordinarios y complementarios por tipo de combustible anunciado semanalmente por la SHCP desde el 1 de enero de 2018 hasta el 16 de septiembre de 2022 (fecha de corte de este estudio). IMCO, “Monitor de energía”, Monitor de competitividad, <https://imco.org.mx/monitor/energia/> (Consultado el 14/09/2022).

¹⁵ Se efectuaron regresiones con otros rezagos (desde 1 hasta 14 días). Sin embargo, la que tuvo el mejor ajuste fue la de nueve días.

Fuente: Elaborado por el IMCO con información propia. Monitor de Energía; CME Group. Settlements.

Una vez que se conoce la relación entre los precios de los combustibles y los estímulos fiscales otorgados a cada uno de ellos se estiman los estímulos que la SHCP aplicaría a partir de los precios calculados por escenario en el apartado anterior. En la Tabla A.2 se presentan los estímulos estimados para 2023 por escenario y tipo de combustible.

Tabla A.2. Estímulos fiscales estimados por tipo de combustible y escenario en 2023. Pesos por litro (MXN/L)

Escenario	Diésel	Magna	Premium
Bajo	1.1843	1.4495	0.3804
Medio	2.5242	2.6110	1.5177
Alto	3.8642	3.7724	2.6550

Fuente: Elaborado por el IMCO.

Por último, a partir de la demanda de combustibles fósiles y los montos de los estímulos fiscales estimados de acuerdo con esta metodología, **se calcula la pérdida fiscal para el Gobierno Federal en caso de continuar en 2023 con la política de estímulos fiscales al IEPS aplicable a los combustibles fósiles.**

Anexo 2. Metodología para estimar la recaudación potencial del IEPS aplicable a los combustibles en 2023

Para calcular la recaudación potencial del IEPS aplicable al diésel y a las gasolinas en 2023 se estimaron las cuotas aplicables ese año a dichos combustibles automotrices de conformidad con la metodología que se establece en el artículo 2, fracción I, inciso D de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS).¹⁶ Según esta metodología, las cuotas se actualizan anualmente a partir de un factor de actualización que se calcula a partir de la inflación anual observada en noviembre del año inmediato anterior.

¹⁶ Cámara de Diputados, “Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios”.

Bajo el supuesto de que la inflación anual en noviembre de 2022 será igual a la inflación estimada en los CGPE por la SHCP en diciembre de ese año (7.7%), **se calcula que las cuotas serán las siguientes:**

Tabla A.3. Cuotas del IEPS aplicables a los combustibles por año. Pesos por litro (MXN/L)

Combustible	2022	2023
Diésel	6.0354	6.5001
Magna	5.4917	5.9146
Premium	4.6375	4.9946

Nota: Las cuotas aplicables en 2023 se estimaron utilizando un factor de actualización de 1.077.

Fuente: Elaborado por el IMCO.

Una vez estimadas las cuotas aplicables en 2023 y la demanda de combustibles (ver Anexo 1), **se calcula la recaudación potencial por concepto del IEPS aplicable a los combustibles fósiles.**



