INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

FICHA TÉCNICA: ALZA A LAS GASOLINAS. REFORMA ENERGÉTICA.

FT/001/25-01-2017

ANTECEDENTES	Los líderes nacionales de los tres principales partidos políticos del país (PRI, PRD, PAN) y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, signaron el pasado diciembre de 2012 "El Pacto por México". Dicho acuerdo tenía como objetivo principal el de alcanzar compromisos entre aquellas fuerzas políticas y el gobierno federal. En materia de petróleo y gas, el "Pacto por México", en su compromiso 54, hace énfasis en que los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la nación y que se mantendría en manos del Estado la propiedad y control de los hidrocarburos y la propiedad de PEMEX como empresa pública, aunado en que en todos los casos, la nación recibirá la totalidad de hidrocarburos.[1] El compromiso 56 de dicho pacto en la materia que supra se enuncia, consiste en el de multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos, considerando que se ampliará la capacidad de ejecución de la industria de exploración y producción de hidrocarburos mediante una reforma energética para maximizar la renta petrolera para el Estado mexicano.[2] En el estudio, Informe del Desarrollo en México (UNAM, 2016: 33) "*La Reforma Energética 2014-2015: contenido, alcance y puesta en marcha*" indica que la reforma estructural en materia de energía, instrumentada a partir de las enmiendas constitucionales de diciembre de 2013, modifica las relaciones de funcionamiento entre el crecimiento, la estabilidad de la economía y las opciones de desarrollo, y sus vínculos, hasta ahora estrechos, con el sistema energético nacional; correspondiendo como lo indica el 27 constitucional la exclusividad del Estado en el manejo central de las actividades de los subsectores petroleros y energéticos.[3]

[1] La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en su numeral 27, párrafo cuarto, que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan los metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, liquido o gaseoso; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

[2] Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. "*Reforma energética: algunos datos a tres años de su promulgación*". Cámara de Diputados. LXIII Legislatura.

[3] Cordera Campos, Rolando; Provencio Durazo, Enrique. Coordinadores. "*Informe del Desarrollo en México 2015*". 1ª edición, UNAM, 2106. México.

	Señala el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Federal que, tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos. Sin embargo, los nuevos ordenamientos regulatorios generados con la *reforma energética* fijaron las reglas para la creación y funcionamiento de los nuevos modelos de mercado prevalecientes en el contexto mexicano de los energéticos.[4] Los nuevos cambios, derivados de la reforma, implicaron la transformación del marco legal e institucional bajo el cual se regía la planeación del sector energético en México, permitiendo la entrada de empresas privadas, nacionales o extranjeras, para invertir en México en la exploración y extracción de hidrocarburos: petróleo, gas y sus derivados. En este sentido, fue necesaria la creación de nuevas entidades regulatorias para desconcentrar de Pemex la administración de infraestructura estratégica con la finalidad de que empresas privadas, nacionales e internacionales, hagan uso de ella y así ofrecer los servicios que fueron exclusividad de Pemex. Uno de los cambios derivados de la reforma es la transformación de la naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos, que pasa de ser un organismo público descentralizado, a una Empresa Productiva del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.[5] Durante el 2015, y por primera vez en México, se licitaron contratos de exploración y extracción de hidrocarburos en subastas públicas. En el 2016 se llevaron a cabo las primeras tres licitaciones abiertas a la participación del sector privado nacional e internacional, derivándose contratos de exploración y extracción de hidrocarburos con 27 empresas de siete países diferentes.

[4] Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. "*Ob. cit*" p. 13.
[5] *Ibídem*.

	En mayo de 2016 se publicó el Diagnóstico de la industria de los petrolíferos en México, que permite identificar los nichos de oportunidad en esta industria en preparación a la apertura plena del mercado de gasolinas y diésel en 2018.[6]
PANORAMA ACTUAL	Un análisis efectuado por Saldaña (Forbes:2014) considera una serie de consecuencias de la reforma energética, entre las que destacan: 1) Rápido agotamiento de reservas petroleras, 2) Pérdida de empujar la productividad de nuestra economía; 3) Se aumenta la carga fiscal a PEMEX; 4) No se generarán empresas nacionales significativamente; 5) No aumentarán significativamente los niveles de actividad económica ni de generación de empleos; 6) Aumentará la concentración del ingreso y habrá transferencia de riqueza al extranjero; 7) El gasto público continuará destinándose mayoritariamente a gasto corriente; 8) No se generará ahorro de largo plazo por ingresos petroleros y muy probablemente aumentará la deuda pública; 9) No contribuirá a reducir la pobreza, y una vez agotado el petróleo los niveles de pobreza pueden disparase; 10) Se desaprovecharán recursos para atacar los determinantes estructurales de la pobreza en México. Comenta Saldaña que en referencia al punto dos de las consecuencias de la reforma energética: *"el petróleo debería servir para nuestro desarrollo, para aumentar la competitividad de nuestra industria nacional por medio del abastecimiento barato de insumos derivados de hidrocarburos al resto de la industria mexicana*".[7] En consecuencia, Legisladores del país ya han expuesto propuestas para contrarrestar el aumento de las gasolinas, como es el caso de las diferentes representaciones del Congreso del estado de Jalisco, quienes debido a las condiciones económicas y sociales que se han presentado en el inicio del año 2017 en todo México, y rumbo a una política de austeridad y disminución del gasto corriente, han instado a validar una propuesta para solicitar al Congreso de la Unión reconsiderar el Impuesto Especial de Producción de Servicios.[8]

[6] *Ibídem*, p.18.
[7] Saldaña Zorrilla, Sergio. "*10 consecuencias económicas de la reforma energética"* en Forbes, 22 de diciembre de 2014.
[8] LXI Legislatura del Estado de Jalisco.

	Además, presentarán una propuesta en la que se establezca la eliminación al financiamiento a los partidos políticos en períodos no electorales y que dichos recursos se destinen al fondo para la contingencia de la economía familiar según planteamiento del ejecutivo de ese Estado.[9] Consideran también garantizar la venta de litros completos en las gasolineras, mediante una estrategia para hacer frente al aumento de la gasolina. Ello, a través de presentación de una iniciativa en la que se impulse la verificación de todas las gasolineras de esa entidad federativa, con el fin de que no se afecte aún más la economía de las familias jaliscienses.[10] El Congreso de Sonora por su parte, ha dirigido exhortos al Ejecutivo Federal y Congreso de la Unión, para que se elimine el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en lo relativo al gravamen de la gasolina y el diésel, con el argumento de que "el gobierno federal no ha tenido la sensibilidad para encontrar soluciones que no se centren sólo en afectar a los ciudadanos…". Consideran que el rechazo social se hace manifiesto en las marchas, posicionamientos, toma de casetas de peaje, paralización de centros de recaudación federal, estatal o municipal, bloqueo de carreteras; el aumento de las gasolinas no se debe a la reforma energética, sino a que el Gobierno Federal busca compensar endeudamiento y la caída de ingresos petroleros, mediante la aplicación, en perjuicio de las empresas y las familias mexicanas, de un Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), de cinco pesos por litro de combustible.[11] Además de solicitar al Presidente de la República y al Congreso de la Unión que eliminen el IEPS, por el alto costo por litro de gasolina, a través de una iniciativa con punto de Acuerdo, han propuesto se convoque a una sesión extraordinaria de las Cámaras Federales, con el objeto de reformar la Ley de Ingresos.[12] En contraste, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), considera que era inaplazable e inevitable ajustar los precios de las gasolinas en México, único país que seguía subsidiando el consumo de combustibles, ya que este subsidio era insostenible desde el punto de vista presupuestal, era profundamente injusto desde el punto de vista social y era también insostenible desde el punto de vista medioambiental.[13]

[9] *Ibídem.*
[10] *Ibídem.*
[11] LXI Legislatura del Estado de Sonora.
[12] *Ibídem.*
[13] Informe bianual de la OCDE "*Estudio Económico de México 2017*".

REACCIÓN NACIONAL Y LOCAL	Partidos políticos, sectores empresariales, sociedad civil organizada, así como el ciudadano de a pie, perciben una serie de efectos negativos ante el alza de las gasolinas. Carlos Brown (Nexos:2016) relaciona medio ambiente-costo gasolina dentro de lo que él llama una "hipocresía ambiental", es decir, conecta el tema del medio ambiente como una etiqueta más de relaciones públicas y no un compromiso legítimo; no vemos ni asumimos los costos económicos, sociales y ecológicos de nuestras acciones de hoy en el medio ambiente. Esta "hipocresía medioambiental" se refleja en México en las discusiones cotidianas, donde una de las quejas más habituales es el precio de la gasolina. El partido gobernante a nivel federal como las oposiciones partidistas "de izquierdas" han enarbolado la bandera populista de la gasolina barata, soslayando las enormes externalidades negativas que esta decisión implica en aras de aumentar su rédito electoral. En México, el precio de las gasolinas es determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), no por la oferta y la demanda, sino por medio del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), situación que cambiaría, decía el gobierno, en cuanto la reforma energética iniciara a dar resultados alrededor del año 2018. Cuando el precio de las gasolinas dentro de México se encontraba por debajo de los precios internacionales, el gobierno aplicaba un subsidio directo a su consumo –que se reflejaba en una recaudación negativa del IEPS- que se contabilizaba como una reducción en los ingresos petroleros que se obtenían de PEMEX. El efecto del incremento al precio de las gasolinas no ha repercutido en aumentos a otros productos, como la carne, según señalan distribuidores transnacionales; sin embargo, el INEGI detalla y analistas argumentan que la inflación alcanzada en la primera quincena de enero del 2017 se encuentra en un nivel no visto desde 1999, afirmando que ésta es consecuencia del fuerte incremento a las gasolinas[14]. Al respecto la H. XV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el pasado 9 de enero del 2017, sometió un Acuerdo para presentar a la consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Iniciativa de Decreto por el que se reforman los numerales 1 y 2 del inciso D) de la fracción I del artículo 2º y las fracciones I, II y III del artículo 2º-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

[14] https://www.pressreader.com/mx

	La XV Legislatura en la exposición de motivos de la iniciativa expresa, "...el bienestar de los quintanarroenses está en juego. No podemos voltear hacia otro lado porque, esta acción tendrá un efecto inflacionario que pondrá nuevamente contra la pared a miles de familias que caerán en situaciones de pobreza, porque sus ingresos no aumentan, pero sí el resto de los bienes y servicios que conforman la canasta básica por el efecto inflacionario que tiene el incremento de los combustibles automotrices".[15]

[15] http://www.congresoqroo.gob.mx/historial/15_legislatura/acuerdos/1anio/DP/U1520170109001.pdf