

NOTA TÉCNICA

Impuesto al Carbono en México

INTRODUCCIÓN.

El impuesto al carbono es una tasa aplicada a las emisiones de GEI (gases de efecto invernadero) a la atmósfera. Este impuesto establece un precio sobre las emisiones de carbono mediante una tasa impositiva sobre el contenido de dióxido de carbono de los combustibles fósiles. Es así que, a diferencia de un sistema de comercio de emisiones, un impuesto sobre el carbono no garantiza un nivel máximo de reducción de emisiones, pero sí proporciona certeza sobre el costo marginal de emitir CO₂ (dióxido de carbono), es decir, establece un precio al carbono.

Se trata de un impuesto pigouviano, es decir, enfrenta externalidades negativas de una actividad económica¹. Durante los últimos años, este impuesto se ha convertido en una de las políticas públicas más populares para intentar reducir el uso de combustibles fósiles, habiéndose establecido gravámenes en 25 países. Los impuestos al carbono a nivel internacional tienen como objetivos:

- Incentiva mayor eficiencia en el control de la contaminación
- Incentiva la innovación tecnológica
- Otorgan flexibilidad para reducir emisiones, promoviendo diversificación en insumos

- Disminuyen contaminación y apoyan otros planes ambientales
- Aumentan recaudación tributaria

IMPUESTO AL CARBONO EN MÉXICO

El impuesto al carbono en México fue aprobado en la Reforma Fiscal presentada por la administración del Presidente Peña Nieto en 2013 y aplicado desde enero de 2014. México no contaba con impuestos verdes como instrumento de gestión ambiental. Se encuentra dentro de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios², junto a otros gravámenes³. Cada combustible fósil cuenta con una tasa impositiva diferente de acuerdo a la cantidad de dióxido de carbono que contienen. Este valor está determinado por la actualización anual realizada por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, *International Panel on Climate Change*, por sus siglas en inglés).

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el impuesto cumple dos objetivos centrales: 1) reducir las emisiones, y 2) aumentar la recaudación del Gobierno Federal. Sin embargo, el gas natural y la turbosina, originalmente contemplados en la propuesta de ley, fueron exceptuados de la aplicación del impuesto por expreso pedido

¹ Sandmo, Agnar (2008). "Pigouvian taxes," *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd Edition. Abstract. http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_P000351

² Contenido en el artículo 2o., Fracción I, inciso H de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

³ Entre otros productos gravados por el IEPS se encuentran el azúcar, el alcohol, los fertilizantes, etc.

del sector privado – socavando la reducción de emisiones de amplios sectores de la economía.

Tampoco se aplica el impuesto cuando se utiliza petróleo para la manufactura y no para combustión, por ejemplo para la producción de plásticos en la que éste es procesado.

De acuerdo con el IEPS, el impuesto al carbono se aplica al productor o importador de combustibles fósiles. Encontrándose aún muy concentrada la producción de hidrocarburos en una sola empresa, gran parte de la recaudación proviene de la venta de gasolinas, diesel y combustóleo, como se puede ver en el recuadro.

Si bien la experiencia con la implementación directa del impuesto al carbono es relativamente nueva, esta herramienta se está introduciendo rápidamente a nivel internacional, y los beneficios fiscales de su implementación han sido importantes. Para que se produzcan reducciones de emisiones producto de la tasa sobre combustibles, es preciso que la señal de precio sea suficientemente alta como para que los usuarios tomen decisiones de abatimiento en base a este valor. Sin embargo, en México la tasa es aún demasiado baja para que esto ocurra, resultando imperceptible para los consumidores.

México es el país miembro de la OCDE con menos impuestos ambientales, y es al mismo tiempo el país de América Latina con más emisiones, según datos del Banco Mundial⁴.

⁴ Descontando las emisiones fruto de la deforestación de Brasil.

La Agencia Internacional de Energía (2017) reporta que el país ocupa el décimo cuarto lugar en emisiones de CO₂e en el mundo, y en los últimos veinte años las emisiones de CO₂e han aumentado casi 60%, pasando de 264 millones de toneladas en 1990, a 416 millones en 2010, lo que representa 3,850 kg de CO₂e per cápita.

No obstante, el impuesto al carbono en México es de simple aplicación toda vez que grava el contenido de carbono de los combustibles, independientemente de la eficiencia en el proceso de combustión. Esta disgregación simplifica la señal de precio, ubicando a todos los consumidores en igualdad de condiciones⁵.

CARACTERÍSTICAS

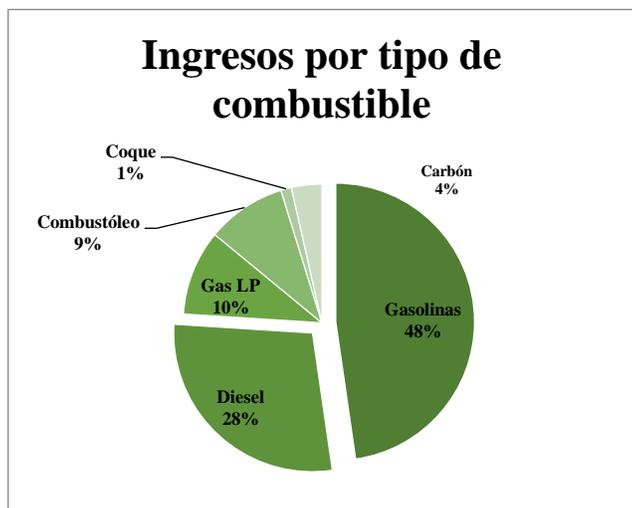
Para 2017, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para Combustibles Fósiles indica un valor de 43.77 pesos por tonelada de carbono, de acuerdo con el contenido de este gas para cada combustible según el IPCC. No obstante, como se indicó más arriba, varios combustibles están exentos de pagar el impuesto.

Durante 2014 y 2015 la recaudación del impuesto llegó a más de MNX 17 mil millones de pesos (aproximadamente USD 950 mil millones). La recaudación por combustible fue la siguiente:

⁵ En oposición Chile se encuentra diseñando un impuesto al carbono que regula a la fuente de emisión, premiando a la eficiencia, además de diversificar las fuentes.

Combustible	IEPS Carbono		Ingresos 2014+2015
	2014	2015	
Gasolinas	10.38 centavos/l	10.8 centavos/l	7,769
Diesel	12.59 centavos/l	13.1 centavos/l	4,609
Gas Natural	0.000 por m3	0.000 por m3	0
Gas LP	5.9-7.7/l	6.1-8.0/l	1,622
Turbosina	12.4/l	12.9/l	0
Combustóleo	13.45/l	14.0/l	1507
Coque	15.6/Kg	16.2/Kg	201
Carbón	27.54/Kg	28.7/Kg	576
TOTAL			17,173

Fuente: SCHP



Fuente: elaboración propia con datos de SHCP⁶

REDUCCIONES CERTIFICADAS DE EMISIONES.

En diciembre de 2017 se publicaron las “reglas de carácter general para el pago opcional del impuesto especial sobre producción y servicios a los combustibles fósiles mediante la entrega de los bonos de carbono”.

En ellas se estipula que serán válidos únicamente los Certificados de Emisiones Reducidas (CERs) del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que cumplan con tres condiciones:

- Que provengan de proyectos desarrollados en México;
- Que hayan sido emitidos después del 1 de enero de 2014; y
- Que correspondan al segundo periodo de compromisos del Protocolo de Kioto.

Los precios de referencia, es decir, el valor de mercado de los bonos de carbono será el que corresponda a la cotización de cierre de las Reducciones Certificadas de Emisiones (Green Certified Emission Reductions) que se comercian principalmente en el mercado europeo de emisiones (EEX), con sede en Leipzig, Alemania.

⁶ Elaboración propia con datos de la SCHP.