

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2º. DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ISABEL MARGARITA GUERRA VILLARREAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Isabel Margarita Guerra Villarreal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma artículo 2o., fracción I, inciso H). de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en materia de impuesto al carbón, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

1. Por la situación geográfica de nuestro país y sumado a las condiciones sociales en que viven la mayoría de los sectores de la población nos ha llevado a que la gente en México sea altamente vulnerable a los efectos del cambio climático.

En la nación, como en el resto del mundo durante los últimos 100 años los efectos del cambio climático han incrementado las temperaturas tanto en sus superficies terrestres como marítimas, pero en el caso de nuestro país de acuerdo al documento del Ejecutivo federal “Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el Periodo 2020-2030” dice que en el norte de México “los cambios han sido mayores oscilando entre 1.2 y 1.5 grados Celsius arriba de los promedios históricos.

El cambio climático ha llevado a que en un año aumentan los días cálidos extremos, pero también hay una disminución importante de días gélidos extremos y de helados. A ello hay que sumar el aumento de número de ciclones y huracanes, donde las pérdidas tanto humanas como de recursos financieros han impactado de manera importante, como puede verse en el siguiente cuadro:¹

Año	Suceso climático	Entidades federativas afectadas	Perdidas en millones de dólares
2002	Ciclón tropical "Isidoro"	Yucatán	918.8
2005	Ciclón tropical "Wilma"	Quintana Roo y Yucatán	1,723.9
2007	Lluvias e inundaciones	Tabasco	2,918.6
	Ciclón tropical "Dean"	Hidalgo, Veracruz y Quintana Roo	877.6
2010	Ciclón tropical "Alex"	Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	2,001.0
	Ciclones tropicales Karl y Matthew	Veracruz	1,972.8
2013	Ciclones tropicales "Ingrid" y "Manuel"	Guerrero y 20 entidades más	3,041.4
2014	Ciclón tropical "Odile"	Baja California Sur	2,476.9

2. La Organización de la Naciones Unidas establece el 5 de junio como el “Día Mundial del Medio Ambiente” pues como menciona la misma ONU “es la fecha más importante en el calendario oficial de las Naciones Unidas para fomentar la acción ambiental. Desde 1974, el 5 de junio se ha convertido en una plataforma global de alcance público que reúne a gobiernos, empresas, celebridades y ciudadanos en torno a un asunto ambiental apremiante”.

El país había sido principal promotor en los temas de medio ambiente, así como su preocupación del cambio climático. Muestra de ello son las firmas de los siguientes tratados internacionales:

a) La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el 13 de junio de 1992;

b) El Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático firmado el 9 de junio de 1998; y

c) El Tratado de París firmado el 22 de abril de 2016.

3. También hemos reformado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer en el artículo 4o.: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

En este mismo sentido, hemos hecho modificaciones a la legislación federal con la finalidad de establecer políticas públicas que permitan mejorar las condiciones ambientales del país. Esta normativa propone la creación de impuestos que permitan ir disminuyendo las emisiones generadas de los gases de efecto invernadero, como es el caso del bióxido de carbono (CO₂).

En el caso de la Ley General de Cambio Climático, tiene por objetivo en el artículo 2o.²

I. Garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero;

II. Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para que México contribuya a lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático considerando, en su caso, lo previsto por el artículo 2o. de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y demás disposiciones derivadas de la misma;

III. Regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático;

IV. Reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático, así como crear y fortalecer las capacidades nacionales de respuesta al fenómeno;

V. Fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología e innovación y difusión en materia de adaptación y mitigación al cambio climático;

VI. Establecer las bases para la concertación con la sociedad;

VII. Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable, de bajas emisiones de carbono y resiliente a los fenómenos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático; y

VIII. Establecer las bases para que México contribuya al cumplimiento del Acuerdo de París, que tiene entre sus objetivos mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 grados Celsius, con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir con los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5 grados Celsius, con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.

4. Para dar cumplimiento a la Ley General de Cambio Climático se propuso la creación de un impuesto dentro de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios,³ que para este año es el siguiente:

Artículo 2o. Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:

...

H) Combustibles Fósiles Cuota Unidad de medida

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (Vigente)				Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (Propuesta)			
Artículo 2o.- Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:				Artículo 2o.- Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:			
...				...			
H) Combustibles Fósiles	Cuota	Unidad de Medida	de	H) Combustibles Fósiles	Cuota	Unidad de Medida	de
10. Otros combustibles fósiles...	51.9957	pesos por tonelada de carbono que contenga el combustible.	por tonelada de carbono que contenga el combustible.	10. Otros combustibles fósiles...	150.0000	pesos por tonelada de carbono que contenga el combustible.	por tonelada de carbono que contenga el combustible.

Por ello, la iniciativa propone aumentar el costo de las emisiones de impuesto al CO₂, a fin de estimular las energías limpias en nuestro país. La reforma de la iniciativa sería la siguiente:

Año	Cuota en pesos
2014	39.80
2015	42.37
2016	42.37
2017	43.77
2018	46.67
2019	48.87
2020	50.32
2021	51.9957

Fuente: Cámara de Diputados, elaboración propia a partir de las distintas reformas a la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/leips.htm>

5. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe menciona la importancia de un impuesto al carbono (CO₂) y que es relevante la aplicación de una tasa impositiva en cualquiera de los combustibles fósiles, pero dependiendo de su grado de emisiones definidos en el bióxido de carbono. Lo anterior, para tener los siguientes objetivos:

- I. El principal efecto directo es aumentar los precios relativos de los bienes intensivos en CO₂ para desincentivar su demanda.
- II. Los efectos indirectos implican estimular la demanda de combustibles más limpios y energías renovables y promover la demanda de productos menos intensivos en CO₂.
- III. Existen otros efectos indirectos o colaterales sobre el producto, el empleo, la competitividad internacional, la distribución del ingreso o los ingresos fiscales y su reciclaje.⁴

6. El pago del impuesto de CO₂ en nuestro país por tonelada de carbono arrojada a la atmosfera, por año fiscal fue el siguiente:

Año	Millones de pesos
2014	9,670.4
2015	7,648.5
2016	445.9
2017	11,537.2
2018	5,880.8
2019	5,153.2
2020	4,669.2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaboración propia a partir de los "Ingresos presupuestarios del Gobierno Federal, Petroleros y No Petroleros", en: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.js>

La recaudación de impuestos es la siguiente:

País	Fecha de inicio	Tasa impositiva por CO ₂ (En dólares)	Principales características
Finlandia	1990	Combustible para calefacción: 41, otros 83	Aplica a todos los consumidores de combustibles fósiles, exceptuando el consumo de energía para la producción de electricidad y de aviación comercial
Noruega	1991	De 4 a 69 dependiendo del tipo y uso de combustible	Aplica a todo el consumo de aceite mineral, gasolina y gas natural. Se exenta a las empresas incluidas en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea, excepto a la industria de extracción de petróleo
Suecia	1991	168.00	Aplica a todos los combustibles fósiles utilizados como carburantes y para calefacción. Se exenta a las empresas manufactureras incluidas en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaboración propia a partir de los "Ingresos presupuestarios del Gobierno Federal, Petroleros y No Petroleros", en: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>

7. La Organización de las Naciones Unidas, a través del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, informó lo siguiente en un comunicado de prensa:

El jefe de científicos del PNUMA, Jian Liu, explicó que cuando los gobiernos adoptan impuestos a los combustibles fósiles y medidas de política fiscal para subsidiar las alternativas de bajas emisiones, pueden estimular las inversiones correctas en el sector energético y reducir significativamente las emisiones de carbono.

"Afortunadamente, el potencial de usar la política fiscal como un incentivo es cada vez más reconocido. Ya están implementadas o programadas 51 iniciativas de fijación de precios del carbono que cubren aproximadamente 15 por ciento de las emisiones globales", apuntó.

Liu agregó que, si se eliminaran todos los subsidios a los combustibles fósiles, las emisiones globales de carbono podrían reducirse hasta 10 por ciento para 2030.

Además, si el precio del carbono se fijara en 70 dólares por tonelada de CO₂, en algunos países las emisiones bajarían hasta 40 por ciento, dijo.⁵

De acuerdo con el estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) "Efectos potenciales de un impuesto al carbono sobre el producto interno bruto en los países de América Latina" dice que "Los resultados sugieren que, la aplicación de un impuesto en los países de América Latina tendría impactos positivos en el PIB, generando incentivos para la implantación de tecnologías más eficientes en el uso de energía y para el desarrollo de los sectores económicos que son menos intensivos en su uso".⁶

En las experiencias internacionales del impuesto al carbono, podemos ver los siguientes casos de estudio:⁷



País	Fecha de inicio	Tasa impositiva por CO ₂ (En dólares)	Principales características
Dinamarca	1992	31.00	Aplica a petróleo, carbón y electricidad. La tasa impositiva crece el 1.8% anual durante el 2008-2015
Suiza	2008	68.00	Aplica al uso de combustibles fósiles para calefacción e iluminación, generación de electricidad en plantas termoeléctricas y de ciclo combinado. No aplica para carburante. Se exenta del pago a empresas incluidas en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea. Puede exentarse a empresas intensivas en el uso de energía y con riesgos de competitividad en el uso de energías y con riesgos de competitividad para establecer metas de reducción de emisiones (legalmente vinculantes) al 2020
Canadá	2008	28.00	La tasa impositiva se encuentra congelada desde el 2012. El gas natural y propano para calefacción están en exentas en un 80%. Los ingresos fiscales, sin embargo, desde su introducción se produjo una disminución neta de los ingresos fiscales.
Islandia	2010	10.00	Aplica para el uso de gasóleo, diésel, gasolina, combustóleo, gas licuado de petróleo y otro tipo de hidrocarburos. También a los combustibles importados o procesados al interior del país. Se exenta de pago a las empresas incluidas en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea.
Irlanda	2010	28.00	Aplica a todos los consumidores de gas natural y aceite mineral. Se exenta del pago a las empresas incluidas en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea.
Australia	2012	21.54	Refiere al Carbón Pricing Mechanism (CPM) que durante el 2012-2015 opera con una tasa fija que actúa de manera efectiva como un impuesto al carbono.
Japón	2012	2.00	Aplica a todo uso de combustibles fósiles, excepto para algunos sectores productivos como la agricultura, el transporte y la producción de electricidad. Los ingresos son utilizados para financiar medidas que reducen las emisiones de CO ₂ relacionadas al uso de energía mediante innovación en tecnología, fomento al uso de
			tecnología eficiente de energía y el uso de energías renovables.
Reino Unido	2013	En 2014:15.75 A partir de 2015: 29.93	Aplica al uso de combustibles fósiles para generación de electricidad. Se limita a Gran Bretaña. El impuesto se actualiza anualmente con base al precio del carbono.
Francia	2014	En 2015: 16.00 A partir de 2016: 24.00	Aplica el uso de gas natural, combustóleo y carbón que no se considera en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea. A partir de 2025 se extiende a los combustibles para transporte y calefacción.
México	2014	De 0.50 a 2 dólares, dependiendo del tipo de combustible	No se aplica sobre el contenido total del carbono de los combustibles, sino al diferencial de emisiones respecto al uso de gas natural. Por lo tanto, éste último exento de su aplicación. Las compañías sujetas pueden pagar mediante certificados de proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio desarrollados en México.
Chile	2017	5.00	Impuesto anual que grava las emisiones de CO ₂ producidas por establecimientos cuyas fuentes fijas, son calderas o turbinas y que individualmente o en conjunto, suman una potencia térmica mayor o igual a 50MWt (Megavatios térmicos), considerando el límite superior del valor energético del energético del combustible. No aplica a fuentes fijas que operan en base a medios de generación o no convencional, cuya fuente de energía primaria es la biomasa.

En este mismo sentido en otro estudio de la CEPAL que lleva el título “El costo social del carbono. Una visión agregada desde América Latina” dice que:<

Por su parte, los impuestos al carbono se aplican actualmente en una gran diversidad de países. Los rangos de estos impuestos oscilan desde 1 dólar por tonelada en países como México Polonia y Ucrania, hasta 126 dólares en Suecia. Actualmente, existen 20 esquemas de impuestos al carbono a nivel nacional y 2 a nivel región en Canadá. El valor promedio de estos impuestos es de 22.1 dólares por tonelada.⁸

Sin embargo, proponen que debe de analizarse los costos-beneficios para que se incremente el costo de las emisiones de CO2 con un costo más óptimo.

Estos resultados indican un valor potencial del carbono de 25.83 dólares por tonelada de carbono a utilizar en los análisis de costo beneficio o de eficiencia económica e incluso un valor aproximado sobre el valor de un impuesto óptimo.⁹

Actualmente el pago por de tonelada de carbono que contenga el combustible, de acuerdo a la reforma del 24 de diciembre de 2019 a la Ley Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sería aproximadamente de 2.22 dólares (costo del dólar 22.60 al 15 de junio de 2019).

Las razones para que exista los impuestos al carbono tiene que ver con la problemática que genera a los distintos ecosistemas, así como en ríos y mares de cualquier país; por ello, la incertidumbre de los daños ambientales para las actuales y futuras generaciones es la necesidad de crear este tipo de impuestos para reducir las emisiones.

Por todo lo anterior se somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se **reforma** el artículo 2o., fracción I, inciso H), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para quedar como sigue:

Artículo 2o. Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:

...

H) Combustibles Fósiles..... Cuota..... Unidad de medida

...

10. Otros combustibles fósiles **150.00** pesos por tonelada de carbono que contenga el combustible.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Centro Nacional de Prevención de Desastres, “Desastres en México. Impacto social y económico”, en

<http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/318-INFOGRAFADESASTRESENMEXICO-IMPACTOSOCIALYECONMICO.PDF>

2 Ley General de Cambio Climático, Cámara de Diputados, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf

3 Ley del impuesto sobre Producción y Servicios, Cámara de Diputados, en

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78_241219.pdf

4 Galindo, Luis Miguel, y otros. Efectos potenciales de un impuesto al carbono sobre el producto interno bruto en los países de América Latina. Estimaciones preliminares e hipotéticas a partir de un meta análisis y una función de beneficios de transferencia”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.

5 Organización de las Naciones Unidas, “Los países deben triplicar con urgencia sus compromisos para reducir el calentamiento global a 2 grados Celsius”, en

<https://news.un.org/es/story/2018/11/1446471>

6 Galindo, Luis Miguel, y otros. Efectos potenciales... obra citada.

7 Ibídem.

8 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, José Eduardo Alatorre, y otros. El costo social del carbono. Una visión agregada desde América Latina, Cepal, 2019.

9 Ibídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de marzo de 2021.

Diputada Isabel Margarita Guerra Villarreal