

La reforma energética, hacendaria y la estrategia de gasto público para 2014

movilidad urbana sustentable

OCTUBRE 2013

ESTE DOCUMENTO FUE REALIZADO POR

EL EQUIPO DE ITDP MÉXICO:

JAVIER GARDUÑO

SALVADOR MEDINA

NICOLE MEDGENBERG

MARIANA OROZCO

XTABAI PADILLA

XAVIER TREVIÑO

COLABORACIÓN EXTERNA:

CÉSAR DÍAZ

AGRADECEMOS EL APOYO DE CLIMATEWORKS.

El objetivo del presente documento de trabajo es aportar al debate sobre las propuestas de reforma energética, hacendaria y presupuestal que presentó el gobierno federal entre agosto y septiembre de 2013, con el propósito de incluir en ellas disposiciones encaminadas a reducir el consumo de combustibles fósiles en el sector transporte, reducir sus impactos negativos y promover la movilidad urbana sustentable de acuerdo a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND). Las reformas deben sentar las bases de una verdadera transición energética que impacte a largo plazo con mejor movilidad y calidad de vida con menos emisiones en las ciudades. Hoy las propuestas de política energética, fiscal y presupuestal no están suficientemente alineadas al PND, por lo que el riesgo de no cumplir con las metas de movilidad, seguridad vial y sustentabilidad en las ciudades mexicanas es alto.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

REFORMA ENERGÉTICA

- La reforma debe plantear como objetivo reducir la demanda de combustibles fósiles y despetrolizar gradualmente la economía, lo que permitirá además de reducir emisiones, dar pie a una verdadera transición energética.
- Fortalecer y revisar las normas oficiales mexicanas de consumo de combustible y emisiones de CO₂ de vehículos automotores para hacerlas más estrictas de acuerdo a estándares internacionales.
- Incentivar un parque vehicular eficiente mediante un programa de *feebates* (descuentos y recargos a la compra) y de tenencia verde basado en las metas de rendimiento energético de la NOM-163-SEMARNAT-ENER-SCFI-2013.
- Desarrollar combustibles menos contaminantes como diesel bajo en azufre, gasolinas oxigenadas que disminuyan las partículas tóxicas y promover el desarrollo de tecnologías automotrices más eficientes y limpias.

REFORMA FISCAL

- Aumentar progresivamente el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) para gasolinas y carbono, de manera que refleje las externalidades negativas de su combustión y uso para mover vehículos motorizados.
- Incentivar que los gobiernos locales recauden más de lo que hoy hacen, en especial a través del impuesto predial y de impuestos al uso y la tenencia de vehículos, a fin de compensar la reducción del ingreso petrolero.

POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO

- Garantizar en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que una parte importante de los recursos recaudados por petróleo, gasolina y carbono sean dirigidos a la financiación de la movilidad urbana sustentable.
- Destinar al menos el 75% de los recursos federales equivalentes a 4,700 mdp asignados para movilidad urbana a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), a mejorar la oferta de transporte público y no motorizado.
- Prever en la Ley de Coordinación Fiscal y en el PEF la modificación de los lineamientos y reglas de operación de los fondos federales de los Ramos 23 y 33 para promover y priorizar el financiamiento de proyectos de transporte masivo, sistemas integrados de transporte, movilidad no motorizada y gestión de la demanda del transporte.
- Alinear la estrategia del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) a la del gobierno federal plasmada en el PND, a fin de poder alcanzar las metas establecidas y evaluar los avances con indicadores eficaces.
- Promover un fondo que financie proyectos de alto perfil de movilidad no motorizada, de tarificación vial y de gestión de la demanda, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).
- Incluir parámetros de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), contaminación del aire, congestión, accidentes de tránsito, obesidad y salud en las evaluaciones costo-beneficio como principal criterio para priorizar el financiamiento de proyectos de movilidad urbana.

NUESTRA VISIÓN

La transición hacia una economía baja en emisiones de CO₂ en el país requiere que la política energética, fiscal y presupuestal impacten a largo plazo en la planeación de las ciudades a través de más y mejor movilidad con menos emisiones, y con ello fomentar un cambio estructural en los patrones de consumo en lugar de seguir ofertando opciones poco sustentables para satisfacer prácticas energéticas insostenibles.

Para ello es clave que el precio de los hidrocarburos y en particular del uso del automóvil reflejen no solo los costos reales de producción y de oportunidad de venta en el mercado global, sino sobre todo los costos ambientales, sociales y económicos ocasionados por su consumo. Con esto no solo se reducirá la demanda de opciones contaminantes y costosas, sino que se generarán recursos con los cuales pueda financiarse una agresiva política de oferta de movilidad urbana sustentable de calidad y de desarrollo urbano compacto.

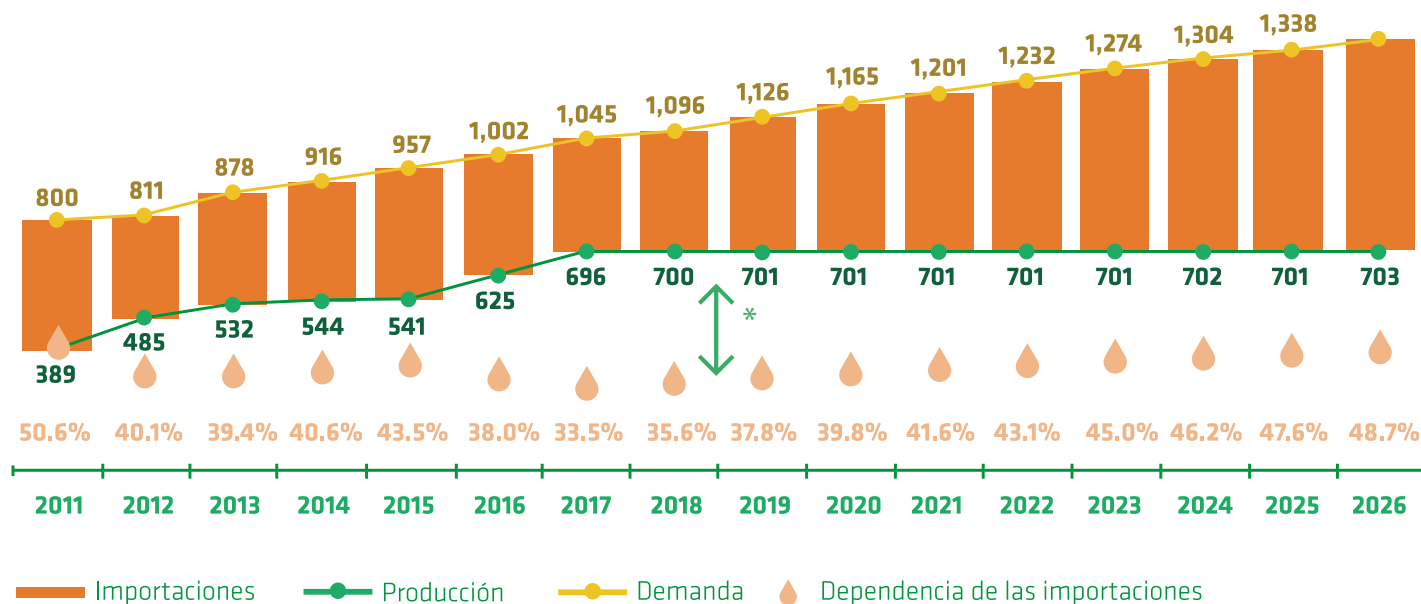
Reducir los costos de nuestra movilidad dependiente del petróleo es una prioridad para el país. No hacerlo pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a fin de no rebasar niveles críticos de elevación de temperatura global. Pero también impide reducir las graves consecuencias sociales en accidentes, obesidad, contaminación, ruido y congestión que sufren nuestras ciudades, los cuales no favorecen el crecimiento económico ni la calidad de vida.

Nuestra visión y propuestas han sido publicadas en diversos documentos, especialmente en *Transformando la movilidad urbana en México* (2012), *#77Urbano: Hacia una política nacional de ciudad* (2013) y *#MUSustentable: Hacia una estrategia nacional de movilidad urbana* (2013). Estas se basan en reducir el uso del automóvil particular aumentando la movilidad y la accesibilidad de las personas mediante dos estrategias complementarias: a) la reducción de la demanda del automóvil privado por un lado, aumentando el costo de su uso, controlando la oferta de infraestructura vial y reduciendo las distancias entre orígenes y destinos; y por otro lado b) la generación de una oferta de movilidad sustentable. La segunda de las estrategias por sí sola casi nunca es efectiva, pero acompañando a la primera sí lo es, considerando no solo los incentivos a usar el transporte público y no motorizado, sino el potencial de financiamiento que tiene establecer un precio adecuado del uso del vehículo automotor.

Por ello, se siguen en las propuestas de este documento los siguientes principios:

1. Es urgente la implementación de políticas fiscales, económicas y ambientales que reduzcan el uso del automóvil en las ciudades adoptando un nuevo paradigma enfocado en la accesibilidad y la sustentabilidad, lo cual no ha sido considerado en las iniciativas de reforma energética y solo de manera limitada en la reforma hacendaria.
2. La combinación de políticas de usos de suelo, transporte público y no motorizado, eficiencia energética y una política efectiva de ingresos pueden contribuir de manera determinante a revertir esta tendencia de consumo y financiamiento insostenibles. Esto demanda la atención urgente de los tomadores de decisión en el diseño de metas y planes para reaccionar ante tal reto.
3. Las reformas deben ser formuladas sobre la base de diversificar la matriz energética y no como incremento de la oferta petrolera como instrumento de desarrollo económico. Esto permitirá modificar patrones insustentables de consumo y sus externalidades.
4. Las finanzas públicas no deben ser dependientes de las ventas de los hidrocarburos, se necesita diversificar los ingresos hacia impuestos progresivos que tengan mejor impacto social, económico y ambiental.
5. Los impuestos a las gasolinas deben tener implícito en su costo total las externalidades por su producción, procesamiento, distribución y consumo, y una parte importante de los ingresos captados deben ser etiquetados y asignados a proyectos de movilidad urbana sustentable para mitigar los efectos del cambio climático y mejorar la calidad de vida.
6. Las reformas energética y hacendaria deben estar vinculadas y deben incorporar mecanismos que internalicen los costos del consumo de los combustibles y del uso del automóvil.
7. Es necesario establecer una hoja de ruta nacional con alta legitimidad social y técnica para reducir emisiones de CO₂, diversificar la demanda de los combustibles fósiles y promover un crecimiento económico bajo en carbono para el país.

PRODUCCIÓN, DEMANDA E IMPORTACIÓN DE GASOLINAS (Miles de barriles diarios)



* Propuesta de entrada en operación de la refinería bicentenario en Tula

Fuente: Elaborado por IMP, con base en AMDA, AMIA, ANPACT, BANXICO, CONUEE, CRE, EIA, EPA, INEGI, PEMEX, SENER y empresas privadas
FUENTE: SENER (2012) Prospectiva de Petrolíferos

MOVILIDAD CARBONIZADA

El modelo de movilidad que ha acompañado el proceso de crecimiento urbano en México es insostenible. Durante las dos últimas décadas el país ha vivido una tendencia alarmante en el incremento del uso del automóvil: el aumento en los vehículos registrados de 11.2 millones en 1992 a 35 millones en 2012 ha ido de la mano de un aumento de los kilómetros-vehículo recorridos (KVR), los cuales se han cuadruplicado al pasar de 81 mil millones en 1990 a 339 mil millones en 2010, una alarmante tasa de crecimiento de 7.4% anual. Es todavía más preocupante que la estimación de motorización al 2030 sea de aproximadamente 70 millones de vehículos considerando una tasa promedio conservadora de 4% anual. Si se sigue la misma tendencia, esta inercia continuará, ya que las tasas de motorización y urbanización seguirán aumentando hasta alcanzar niveles de saturación, presentando una tasa media de crecimiento anual del 6.3%.

Tan solo entre 1990 y 2010 el consumo energético en el transporte aumentó un 50%, se calcula que el 48.1% de la energía producida en México se emplea en la movilización de personas y mercancías, por lo que el sector contribuye con el 20.4% de los gases de efecto invernadero del país. Asimismo ha aumentado la demanda de gasolinas en el país debido a que el 95% del consumo de este energético es consumido por el autotransporte y el promedio de consumo per cápita está dentro de los más altos entre los países miembros de la OCDE situándose en 397 litros anuales. La SENER pronostica un incremento en la tasa de producción de gasolinas en 4% anual entre 2011 y 2026, año en el que el sector autotransporte consumirá el 99.9% de las gasolinas producidas.

COSTOS SOCIALES Y AMBIENTALES

La tendencia de motorización implica un aumento de todos los impactos negativos generados por el automóvil, sobre todo en seis grandes rubros: cambio climático por emisión de gases de efecto invernadero, contaminación del aire, obesidad por falta de actividad física, accidentes de tránsito, congestión vial y ruido. Nuestro país pierde anualmente 14,000 vidas por contaminación atmosférica, 24,000 muertos y 750,000 heridos por accidentes de tránsito (17,000 y 400,000 respectivamente según últimas cifras), un número todavía poco documentado por enfermedades cardiovasculares, cáncer y diabetes derivados de estrés y falta de actividad física, así como un gran número de horas productivas perdidas por congestión vial. Se estima que el costo del uso excesivo del automóvil privado es de entre 4% y 5% del PIB sin contar los efectos del cambio climático, los cuales se estiman en un 6.2% del PIB por inacción.

El calentamiento global es por sí solo una gran restricción para las políticas y reformas propuestas. El compromiso de reducir la combustión de carbono para no elevar la temperatura global a niveles catastróficos no es con la comunidad internacional sino con nosotros mismos, nuestros hijos y nuestro planeta. En el sector transporte, el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012 estimó emisiones de 347 MtCO₂eq/año (megatoneladas de moléculas equivalentes de CO₂ por año) para 2030 si seguimos con nuestro patrón actual de emisiones; sin embargo nuestra meta para un escenario de techo de concentración de 450 ppm (partes por millón) de dióxido de carbono en la atmósfera es la de emitir solo 185 MtCO₂eq/año. Es decir que para 2030 debemos eliminar la combustión de 162 MtCO₂eq/año, lo que representa casi el 50%.

Lo anterior implica necesariamente la aplicación de políticas sólidas y contundentes de reducción del consumo de combustibles fósiles vía reducción de kilómetros-vehículo recorridos y eficiencia de motores y gasolinas bajo una estrategia general de Reducir-Cambiar-Mejorar:

- i) Reducir o eliminar los viajes;
- ii) Cambiar la distribución modal de los viajes en favor de modos más eficientes como la movilidad no motorizada y el transporte colectivo; y
- iii) Mejorar el desempeño del transporte motorizado.



No actuar ahora para mitigar las emisiones significa multiplicar los costos sociales y ambientales con un cambio climático que tendrá consecuencias cientos de veces más costosas que la mitigación a tiempo, adicionales a los costos de adaptación.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Si bien el PND tiene limitantes en cuanto a la definición de metas e instrumentos, contiene objetivos y estrategias adecuados para guiar las políticas públicas nacionales al menos los siguientes cinco años. El objetivo 2.5 prevé la reducción de distancias de viaje para acercar la vivienda con los destinos, el 4.4 la promoción de la movilidad baja en carbono y el 4.9 establece al transporte masivo, no motorizado y la racionalización del uso del automóvil como elementos de una estrategia de infraestructura del transporte.

2. México Incluyente

Objetivo 2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

Estrategia 2.5.1 Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.

Líneas de acción

- Fomentar ciudades más compactas, con mayor densidad de población y actividad económica, orientando el desarrollo mediante la política pública, el financiamiento y los apoyos a la vivienda.
- Inhibir el crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas inadecuadas.
- Mejorar las condiciones habitacionales y su entorno, en coordinación con los gobiernos locales.
- Fomentar una movilidad urbana sustentable con apoyo de proyectos de transporte público y masivo, y que promueva el uso de transporte no motorizado.

Estrategia 2.5.2 Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.

Líneas de acción

- Fomentar la nueva vivienda sustentable desde las dimensiones económica, ecológica y social, procurando en particular la adecuada ubicación de los desarrollos habitacionales.

4. México Próspero

Objetivo 4.4 Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.

Estrategia 4.4.3 Fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

Líneas de acción

- Acelerar el tránsito hacia un desarrollo bajo en carbono en los sectores productivos primarios, industriales y de la construcción, así como en los servicios urbanos, turísticos y de transporte.
- Contribuir a mejorar la calidad del aire, y reducir emisiones de compuestos de efecto invernadero mediante combustibles más eficientes, programas de movilidad sustentable y la eliminación de los apoyos ineficientes a los usuarios de los combustibles fósiles.

Objetivo 4.9 Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.

Estrategia 4.9.1 Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.

Líneas de acción

- Fomentar que la construcción de nueva infraestructura favorezca la integración logística y aumente la competitividad derivada de una mayor interconectividad.
- Mejorar la movilidad de las ciudades mediante sistemas de transporte urbano masivo, congruentes con el desarrollo urbano sustentable, aprovechando las tecnologías para optimizar el desplazamiento de las personas.
- Fomentar el uso del transporte público masivo mediante medidas complementarias de transporte peatonal, de utilización de bicicletas y racionalización del uso del automóvil.

METAS Y PRIORIDADES

La más importante limitante del PND es la falta de metas. Estas permitirían definir prioridades de política pública, sobre las cuales se alineen las acciones. Dados los altos costos de la inacción, no definir adecuadamente metas y prioridades se reflejará en pérdidas potenciales del PIB. Como dijimos, la prioridad en el sector transporte urbano es reducir el uso del automóvil particular aumentando la movilidad y la accesibilidad de las personas. Son 5 los indicadores de éxito que propone el ITDP para evaluar la política de movilidad urbana, con los cuales se podrán construir metas al 2018 y al 2030:

Rubro	Meta al 2018	Meta al 2030
Emisiones de GEI	Reducción de 100 MtCO ₂ eq/año	Reducción de 162 MtCO ₂ eq/año
Tiempo perdido en congestión	Reducción de 10% en tiempos de recorrido	Reducción de 20% en tiempos de recorrido
Accidentes de tránsito	Reducción de 30% de muertos y heridos	Reducción de 60% de muertos y heridos
Emisiones contaminantes	50% de las ciudades cumplen con estándares de calidad del aire	100% de las ciudades cumplen con estándares de calidad del aire
Falta de actividad física y estrés	Reducción de la prevalencia de obesidad a 28%	Reducción de la prevalencia de obesidad a 20%
Kilómetros-vehículo recorridos	Mantener el nivel de 2012	Reducción de 5% respecto a 2012

* Todas metas excepto las de emisiones de GEI (fuente: PECC) son estimaciones del ITDP. Las metas deberán ser resultado de estudios prospectivos y de línea base.

LA REFORMA ENERGÉTICA

Para lograr las metas de movilidad urbana sustentable que el país requiere, la reforma energética debe cumplir con reconocer e implementar dos estrategias, una que afecta la demanda del uso del automóvil y otra que afecta su oferta:

- **Demanda:** reducir el consumo doméstico de combustible fósil así como la extracción y producción hasta niveles que cumplan con el tope de emisiones que permita no sobrepasar los 450 ppm , y
- **Oferta:** promover la eficiencia y la transición energética hacia fuentes no fósiles diversificando la matriz energética. Entretanto, promover la producción de gasolinas con menor contenido de azufre.

No obstante, la propuesta de reforma energética del gobierno federal plantea como objetivo “incrementar la producción de petróleo, de 2.5 millones de barriles diarios actualmente, a 3 millones en 2018, así como a 3.5 millones en 2025”, lo cual contraviene los objetivos de reducción de consumo y eficiencia, y de una economía baja en carbono. Reducir la extracción de petróleo permitiría además de reducir emisiones, que pueda ser utilizado por las generaciones futuras. Una economía baja en carbono no puede sustentarse en la producción petrolera.

No hay en la propuesta energética referencias a las metas nacionales de reducción de emisiones a pesar de la meta de la Ley General de Cambio Climático de reducción en un 30% para el 2020 y en un 50% para el 2050 con respecto a los niveles de 2000. La referencia más clara que contiene es que “es posible mitigar los efectos negativos que la producción y el consumo de energías fósiles puedan tener sobre la salud y el medio ambiente, mediante la mayor disponibilidad de fuentes de energía

más limpias”, lo cual se traduce en que no se pretende reducir la producción y el consumo sino mitigar parcialmente sus efectos.

Hay en la reforma propuesta, una apuesta por la explotación de los hidrocarburos no convencionales contraviniendo las metas de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética de participación del 65% de combustibles fósiles en la generación de energía eléctrica para el año 2024 y del 50% en el 2050. En resumen la propuesta de reforma energética lejos de proponer una verdadera transición energética, incumple con los objetivos que se requieren para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono que promueva una mejor movilidad urbana sustentable, y no da respuestas para el futuro ambiental en riesgo del país.

La reforma debe plantear como objetivo reducir la demanda de combustibles fósiles y despetrolizar gradualmente la economía, lo que permitirá, además de reducir emisiones, dar pie a una verdadera transición energética. Incentivar un parque vehicular eficiente mediante un programa de feebates (descuentos y recargos a la compra) y de tenencia verde basado en las metas de rendimiento energético de la NOM-163-SEMARNAT-ENER-SCFI-2013. Se recomienda además implementar y catalizar las NOM de consumo de combustible y emisiones de CO₂ de vehículos automotores ligeros y pesados para hacerlas más estrictas de acuerdo a estándares internacionales, así como desarrollar combustibles menos contaminantes como diesel bajo en azufre, gasolinas oxigenadas que disminuyan las partículas tóxicas y promover el desarrollo de tecnologías automotrices más eficientes y limpias.

LA REFORMA FISCAL

La propuesta de reforma hacendaria prevé reformas a las leyes de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), del IVA, del IEPS, de Coordinación Fiscal y de Ley de Ingresos, cuyos posibles impactos en la política de movilidad urbana son los siguientes:

La reforma de la **LFPRH** contempla:

1. Establecer una regla de balance estructural. Define un límite máximo de crecimiento del gasto corriente para generar ahorros cuando haya un buen crecimiento del PIB, al tiempo que se permite un déficit cuando el crecimiento del PIB sea bajo.
2. Establecer un ancla fiscal de mediano plazo. Se contempla a través de los requerimientos financieros del sector público, despetrolizar los ingresos, estableciendo cuáles son los requerimientos de financiamientos en impuestos y no en ingresos petroleros.
3. Simplificar el régimen de excedentes petroleros: i) se eliminan algunos fondos de los excedentes petroleros; ii) se redefinen los límites máximos de los fondos de estabilización, para que éstos se actualicen con respecto a los ingresos del gobierno federal (ingresos por impuestos y derechos a los hidrocarburos) y no con base en la plataforma de producción petrolera; iii) se crea un Fondo de Ahorro Soberano (FAS), cuyo objeto será generar ahorro de largo plazo que facilite la transferencia de recursos excedentes entre generaciones.
4. Mejorar la operatividad de las finanzas públicas. Fortalece algunos elementos de la fórmula de cálculo del precio del petróleo, en vista de que existen tiempos y precios de referencia que limitan un cálculo acorde con las realidades del mercado del crudo.

Ley del IVA: se eliminan la exención a la compra, renta, y pagos de hipoteca de casa habitación. En la exposición de motivos se establece que esta exención favorecería a los más deciles ricos que compraban casas más caras. Es claro que esto tendría un impacto en los precios de la vivienda aunque la propuesta afirma que los subsidios de vivienda federales contrarrestarán el aumento.

Respecto a la **Ley del IEPS:**

1. **Impuesto a refrescos:** se aplicará una cuota de \$1 por litro de bebidas bajo el argumento de que México es el país con mayor prevalencia de obesidad en el mundo. La medida es absolutamente correcta, sin embargo es necesario definir el criterio de que uno de los elementos importantes del combate a la obesidad es la actividad física, por lo que deberá entenderse que parte de lo recaudado debe ir a promover la movilidad activa y no motorizada.
2. **Impuesto al carbono:** este impuesto se basa en el principio fundamental de “quien contamina paga” de forma que internaliza el costo social de producir emisiones de gases de efecto invernadero. Se propone establecer cuotas específicas por tipo de combustible incluidos gasolinas (16.21 centavos por litro) y diesel (19.17 centavos por litro), considerando las toneladas de bióxido de carbono por unidad de volumen, a un precio de \$70.68 por tonelada de CO₂ en la forma siguiente:

Tipo de combustible	Toneladas de CO ₂ por unidad de volumen	Unidad de volumen	Impuesto por unidad de volumen	Unidad de medida para el impuesto
Gas Natural	16.893	Mil metros ³	11.94	Centavos por millar de metro ³
Propano	1.485	10 ³ litros	10.50	Centavos por litro
Butano	1.820	10 ³ litros	12.86	Centavos por litro
Gasolinas y gasavión	2.294	10 ³ litros	16.21	Centavos por litro
Turbosina y otros kerosenos	2.647	10 ³ litros	18.71	Centavos por litro
Diesel	2.712	10 ³ litros	19.17	Centavos por litro
Combustóleo	2.935	10 ³ litros	20.74	Centavos por litro
Coque de petróleo	2.686	10 ³ kilogramos	189.85	Pesos por tonelada
Coque de carbón	2.730	10 ³ kilogramos	192.96	Pesos por tonelada
Carbón mineral	2.523	10 ³ kilogramos	178.33	Pesos por tonelada
Tonelada de CO₂	1.000	Tonelada	70.68	Pesos por tonelada

3. **Impuesto a las gasolinas:** Se prevé un desliz mensual en los precios a la gasolina durante 2014 pero detenerlo en 2015. Se mantiene el impuesto a Gasolina Magna (36 centavos por litro), Gasolina Premium UBA (43.92 centavos por litro) y Diesel (29.88 centavos por litro). La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal deroga la disposición que prevé un destino específico para los recursos que reciben las entidades federativas derivadas de las cuotas aplicadas a la

venta final de gasolina y diesel, derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008 resuelta por el Pleno de la SCJN, declarando la invalidez respecto de señalar un destino específico a esos recursos.

- **Oferta:** incentivos fiscales para que estados y municipios aumenten la recaudación local a través de la Ley de Coordinación Fiscal y se reduzcan los ingresos petroleros.

La política de control de precios de la gasolina ha impedido que se establezcan tarifas que reflejen tanto el costo de oportunidad de venderla en el mercado global, como el de las externalidades (no solo de su combustión sino las derivadas del uso del automóvil). El subsidio fue de 76,693 mdp durante 2010, 165,977 mdp en 2011 y 222,751 mdp en 2012 (casi el 11% de los ingresos del Estado). Esto se ha traducido en una menor disponibilidad de recursos fiscales para financiar proyectos de mayor cobertura social, aumentar el potencial de mitigación del sector, consolidar las finanzas públicas o elevar el bienestar social y la eficiencia económica.

El desliz sistemático desde 2009 a los precios de la gasolina ha permitido recuperar en parte este costo financiero. La propuesta de impuestos al carbono es muy positiva dado que es una forma de recaudación sobre cada unidad que genera una externalidad negativa en un monto igual al daño marginal provocado. Se prevé recaudar aproximadamente 20,000 mdp al año, cifra parecida a la que se ingresaba por la tenencia vehicular, sin embargo los 16 centavos por litro no compensan ni una pequeña parte de las externalidades generadas, aún adicionando los 36 centavos por litro de IEPS. Estimaciones marcan que el impuesto por externalidades debe estar alrededor de los 6 pesos por litro.

Es necesario aumentar progresivamente el IEPS para gasolinas incorporando el costo indirecto del uso del automóvil en accidentes, obesidad y contaminación, así como el IEPS al carbono ajustando el valor del dióxido de carbono, de manera que reflejen las externalidades negativas de su combustión y uso para mover vehículos motorizados. Además, los gobiernos locales deben recaudar mucho más de lo que lo hacen hoy, en especial a través del impuesto predial y de impuestos al uso y la tenencia de vehículos.

Respecto a la **Ley de Coordinación Fiscal:**

1. Se propone sustituir el “Fondo de Fiscalización” por el “Fondo de Fiscalización y Recaudación”, el cual ahora contemplará variables de recaudación local como criterio para aumentar las participaciones a municipios y entidades.
2. La distribución del Fondo General de Participaciones hacia los municipios atenderá criterios que fomenten la actividad económica y estimulen la recaudación.
3. Se plantea modificar la fórmula del Fondo de Fomento Municipal con el objeto de incentivar a que las entidades federativas puedan asumir, mediante la firma de convenios, la operación del cobro del impuesto predial de sus municipios, con la finalidad de incrementar la eficacia en el mismo.

Para que la política fiscal sea congruente tanto con los objetivos y metas de una política de promoción de la movilidad urbana sustentable se requiere que se enfoque tanto en oferta como en demanda de transporte:

- **Demanda:** reducción del consumo de gasolina mediante precios a las gasolinas que reflejen no solo los costos reales de producción, procesamiento, distribución y de oportunidad de venta en el mercado global, sino sobre todo las externalidades ambientales, sociales y económicas de su consumo.
- **Demanda:** incentivos fiscales para que los estados y municipios establezcan impuestos, tarifas y peajes por posesión, uso y estacionamiento de los vehículos motorizados.

POLÍTICA DE GASTO PARA 2014

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para 2014 tiene las siguientes características:

- El presupuesto total creció 14.0% respecto al del 2013, muy por encima de la inflación, sobre todo por el aumento de la recaudación derivado de la propuesta de reforma hacendaria. Los recursos para la SCT y SEDATU crecieron por encima del crecimiento del presupuesto, en especial SCT cuyo presupuesto de inversión rebasa los 60 mil millones de pesos.
- Los fondos federales que se han utilizado para financiar proyectos de movilidad urbana son el Metropolitano, de Pavimentación a Municipios, de Inversión para las Entidades Federativas, para la Accesibilidad en el

Transporte Público para las Personas con Discapacidad, de Aportación para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de Infraestructura Social Estatal y de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, los Programas Hábitat y de Rescate de Espacios Públicos, así como los Convenios de descentralización/ reasignación. Estos fondos elevan su presupuesto de manera moderada pero importante: la propuesta para el Fondo Metropolitano es de 9,943 millones de pesos, 15% más alto en términos corrientes que en 2013 (8,616 millones): hay un decremento relativo del Fondo para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad al Transporte Público, puesto que el PEF

RUBRO APLICABLE A MOVILIDAD URBANA	PEF 2012	PEF 2013	PPEF 2014	DIF 13-14
TOTAL PRESUPUESTO DE EGRESOS	\$3.706.922	\$3.931.290	\$4.479.954	14,0%
Fondo Metropolitano	\$8.332	\$8.616	\$9.943	15,4%
Fondo de Pavimentación (FOPAM, iría al FONDEN)	\$2.980	\$5.000	\$2.000	-60,0%
Programas Regionales	\$1.279	\$2.904	\$3.014	3,8%
Fondo Regional	\$6.443	\$6.500	\$6.747	3,8%
Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público	\$458	\$500	\$500	-
Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad (nuevo)	-	-	\$2.535	NA
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	\$5.046	\$46.656	\$58.408	25,2%
Fondo de Aportación para el Fort. de los Municipios (FORTAMUN)	\$50.732	\$54.414	\$59.864	10,0%
Fondo de Aportación para el Fort. de Entidades Federativas (FAFEF)	\$27.719	\$29.731	\$32.709	10,0%
Ramo 09 - Comunicaciones y Transportes	\$85.544	\$86.244	\$114.749	33,1%
Ramo 15- SEDATU	\$5.707	\$5.868	\$26.376	349,5%

contempla los mismos 500 millones que en 2013; el Fondo de pavimentación, espacios deportivos y alumbrado público fue propuesto con un monto de 2 mil mdp para 2014 siendo que en el PEF para 2013 aprobó 5 mil mdp, aunque se anunció iría íntegramente al FONDEN.

- En 2012 se destinaron 12,781 mdp a la movilidad urbana en las principales zonas metropolitanas del país mediante los fondos y programas señalados. Sin embargo, de estos recursos, el 65% fue destinado a obras de transporte de automóviles. Para 2014 el PPEF no plantea cambios en las reglas de operación y lineamientos, por lo que las decisiones de inversión seguirán recayendo en estados y municipios sin lineamientos claros hacia la movilidad sustentable y probablemente se repetirá un gasto mayor hacia el automóvil. Por ejemplo se establece para el Fondo Metropolitano que “los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento a los que se destinen los recursos ... deberán estar relacionados directamente o ser resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio y los programas ya establecidos para la movilidad no motorizada”, sin embargo es el mismo texto de 2013 que no obliga a que se tomen criterios de sustentabilidad en los proyectos.
- El presupuesto de inversión prevé \$6,273,551,583 para la SCT a través de 33 proyectos de autopistas y pasos a desnivel dentro de zonas urbanas, pero solo 2 mil mdp para transporte masivo (ampliación de la línea 12 del metro) y ningún recurso para movilidad no motorizada o gestión de la demanda del transporte.
- En el Anexo 15 se presentan las erogaciones para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. El monto total de este Anexo es de 37,227 millones de pesos. Son muchos recursos, sin embargo ninguno de los proyectos previstos son de movilidad urbana sustentable ni de mitigación y adaptación del cambio climático en el sector

transporte. Incluso se suman en este anexo más de 1,000 millones de pesos de reconstrucción y conservación de carreteras que no mitigan emisiones.

- No hay referencias para la estrategia de inversión del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) o al Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (PROTRAM), recursos no presupuestales pero que deben complementar el PEF en la estrategia de cumplimiento de objetivos del PND.

En la propuesta de PEF para 2014 se mantiene la inercia de los últimos años de priorizar la inversión en infraestructura para el automóvil, lo cual resulta inaceptable no solo por el bajo costo-beneficio ambiental y social de los proyectos sino porque van en contra de los objetivos de reducción de emisiones, accidentes y tiempos de recorrido que tiene el PND.

Cabe decir que el PEF 2013 (artículo 38) establece que a partir del 2014 los proyectos que se realicen con fondos del FM deben tener registro en la cartera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La falta de referencias a reformas a lineamientos y reglas de operación de los fondos pone en riesgo que en 2014 se garanticen mayores inversiones en movilidad urbana sustentable a través del PEF y se restringirá la estrategia a lo que pueda canalizarse a través del Fondo Nacional de Infraestructura, lo cual limita el potencial y alcance de las políticas previstas en el PND. Los fondos federales de los ramos 23 y 33 son instrumentos clave en el impulso de una política nacional exitosa de movilidad urbana, la falta de regulación eficaz hace perder al país grandes oportunidades de progreso y avance en calidad de vida y productividad.

Para romper el círculo vicioso de presupuestos federales que privilegian la ampliación y mantenimiento de la infraestructura vial, lo que a su vez aumenta el uso de automóviles privados, se proponen cuatro medidas:

- **Oferta:** aumentar el presupuesto a movilidad urbana sustentable bajo la previsión de que al menos una parte de los recursos recaudados por petróleo, gasolina, carbono (por su impacto en el uso del auto) y refrescos (este último por su impacto en obesidad) sean dirigidos a su financiación. Además se deberá destinar al menos el 75% de los recursos federales actualmente disponibles para inversiones en movilidad urbana, a mejorar la oferta de transporte público y no motorizado.
- **Oferta:** Modificar lineamientos y reglas de operación de los fondos federales del Ramo 23, Ramo 33 y Fondo Nacional de Infraestructura, a fin de que se privilegie el financiamiento de proyectos de transporte masivo, sistemas integrados de transporte, movilidad no motorizada y gestión de la demanda del transporte.
- **Oferta:** Creación de un fondo que financie proyectos de alto perfil de movilidad no motorizada, de tarificación vial y de gestión de la demanda, bajo la coordinación de la SEDATU.
- **Oferta:** Inclusión de parámetros de emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación del aire, congestión, accidentes de tránsito, obesidad y salud en las evaluaciones costo-beneficio como principal criterio para priorizar financiamiento de proyectos de inversión de movilidad urbana.

La propuesta se debe revisar para garantizar que una parte importante de los recursos recaudados por petróleo, gasolina y carbono sean dirigidos a la financiación de la movilidad urbana sustentable. Para lograr lo anterior es urgente y necesario:

1. Destinar al menos el 75% de los recursos federales actualmente disponibles para inversiones de movilidad urbana, a mejorar la oferta de transporte público y no motorizado, por lo que la SCT deberá reasignar al menos 4,700 mdp del presupuesto de inversión para ello, que hoy están propuestos para autopistas urbanas y pasos a desnivel.
2. Modificar lineamientos y reglas de operación de los fondos federales del Ramo 23 y Ramo 33 en la Ley de Coordinación Fiscal y el PEF para priorizar el financiamiento de proyectos de transporte masivo, sistemas integrados de transporte, movilidad no motorizada y gestión de la demanda del transporte.
3. Alinear la estrategia de inversión del FONADIN con la estrategia general del gobierno federal y el PND a fin de poder alcanzar las metas establecidas y de evaluar los avances con indicadores eficaces.
4. Promover un fondo que financie proyectos de alto perfil de movilidad no motorizada, de tarificación vial y de gestión de la demanda bajo la coordinación de la SEDATU.
5. Incluir parámetros de emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación del aire, congestión, accidentes de tránsito, obesidad y salud en las evaluaciones costo-beneficio como principal criterio para priorizar financiamiento de proyectos de movilidad urbana.
6. Incluir acciones de reducción de emisiones y consumo de energía en el sector transporte en los Fondos para el Cambio Climático y para la Transición Energética.
7. Desde 2009 no han habido recursos petroleros excedentes para apoyar proyectos de infraestructura en los estados. Sin embargo, es importante establecer criterios en las reglas de operación del Fondo de Inversión para las Entidades Federativas (FIEF) y el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES) de forma tal que se invierta en proyectos de alto beneficio social y ambiental.

