

Ciudad de México, a 5 de diciembre 2016

Comisión Reguladora de Energía
Presente.-

Con fundamento en los artículos 28, párrafos segundo, décimo cuarto y vigésimo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 10, 12, fracciones I, XII, y XIII, y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE)¹; décimo segundo transitorio, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017 (LIF 2017)²; 149 de las Disposiciones Regulatorias de la LFCE³; y, 1, 4 fracción I, y 5, fracciones I, VIII y IX, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (ESTATUTO)⁴, el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (Comisión o COFECE) formula opinión en materia de competencia y libre concurrencia que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) tomará en cuenta para emitir los acuerdos o el cronograma de flexibilización para que durante 2017 y 2018 los precios al público de las gasolinas y el diésel sean determinados bajo condiciones de mercado en las diferentes regiones del país, sin que la misma prejuzgue sobre aspectos de cualquier otra índole toda vez que no son competencia de esta autoridad.

Lo anterior, de acuerdo con los elementos que a continuación se expresan.

I. ANTECEDENTES

En relación con los precios en los mercados mexicanos de gasolinas y diésel, el régimen transitorio de la Ley de Hidrocarburos (LH)⁵ ordenó: (i) que la CRE continuará sujetando las ventas de primera mano (VPM)⁶ de estos combustibles a principios de regulación asimétrica con objeto de limitar el poder dominante de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos; y, (ii) que los precios de expendio al público serán determinados conforme a las condiciones de mercado a partir del 1º de enero de 2018.

El 18 de noviembre de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el «Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria», el cual modificó la regulación de precios máximos establecida en la LH con objeto de que éstos « [...] *puedan comenzar a fluctuar de forma consistente con su referencia internacional como sucederá en la liberación definitiva de precios, a partir del 1º de enero de 2018*». El esquema de regulación de precios máximos de venta al público, contenido en las Disposiciones Transitorias de la Ley del IEPS, es el siguiente:

¹ Publicada en el DOF, el 23 de mayo de 2014.

² Publicada en el DOF, el 15 de noviembre de 2016.

³ Publicadas en el DOF, el 10 de noviembre de 2014.

⁴ Publicado en el DOF, el 8 de julio de 2014.

⁵ Publicada en el DOF, el 11 de agosto de 2014.

⁶ El artículo décimo tercero transitorio de la LH define la VPM como la primera enajenación, en territorio nacional, que realice PEMEX, sus organismos subsidiarios o divisiones, y cualquier otra empresa productiva del Estado, o una persona moral, por cuenta y orden del Estado, a un tercero o entre ellos. En el caso de las gasolinas y diésel, dicha venta deberá realizarse a la salida de las refinerías o los puntos de inyección de producto importado.

- i. Para los ejercicios fiscales 2016 y 2017, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) establecerá una banda con valores mínimos y máximos para los precios máximos al público de las gasolinas y del diésel, considerando la evolución de los precios de las referencias internacionales, la estacionalidad de dichos precios, las diferencias relativas por costos de transporte entre regiones y las diversas modalidades de distribución y expendio al público⁷.
- ii. La SHCP podrá establecer cuotas temporales y complementarias de IEPS cuando los precios máximos al público de estos combustibles resulten superiores o inferiores a los valores establecidos en la banda de precios.
- iii. En el mes en que los precios de las gasolinas y el diésel vuelvan a quedar comprendidos entre los valores máximos y mínimos, la SHCP emitirá una declaratoria para dejar sin efectos las cuotas complementarias, misma que se publicará en el DOF.

El 15 de noviembre de 2016, se publicó en el DOF el «Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017». El artículo décimo segundo transitorio (vigente a partir del día siguiente de su publicación), ordena en su fracción I lo siguiente:

«Décimo Segundo. Durante 2017 y 2018 los precios al público de las gasolinas y el diésel se determinarán de conformidad con lo siguiente:

- I. *La Comisión Reguladora de Energía, tomando en cuenta la opinión que emita la Comisión Federal de Competencia Económica, emitirá los acuerdos o el cronograma de flexibilización para que durante los años de 2017 y 2018 los precios al público se determinen bajo condiciones de mercado. Los acuerdos o el cronograma se establecerán por regiones del país. La Comisión Reguladora de Energía podrá modificar dichos acuerdos o cronograma, con base en la evolución de las condiciones de mercado y el desarrollo de la infraestructura de suministro en el país, entre otros factores. La Comisión Reguladora de Energía deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación los acuerdos o el cronograma actualizados. Las modificaciones únicamente podrán llevarse a cabo para adelantar el momento a partir del cual los precios al público se determinarán bajo condiciones de mercado.» (...)*

Asimismo, el 16 de noviembre de 2016 se recibió en la Oficialía de Partes de esta Comisión el oficio número SE/45918/2016 suscrito por la Secretaria Ejecutiva de la CRE, a través del cual solicita a esta COFECE hacer llegar a ese órgano regulador opinión respecto a «(...) *qué principios y criterios generales y qué elementos particulares debe tomar en consideración la Comisión [Reguladora de Energía] para la emisión de los acuerdos o cronogramas de flexibilización (...)*».

El 22 de noviembre de 2016, el Secretario Técnico de la COFECE ordenó admitir a trámite la solicitud de mérito e iniciar el procedimiento para la emisión de una opinión respecto de los ajustes a programas y políticas llevados a cabo por autoridades públicas, así como de anteproyectos de actos administrativos de carácter general, en lo tocante a los aspectos de libre competencia y competencia económica, en términos del artículo 12, fracciones XII y XIII, de la LFCE⁸.

⁷ La banda aplicable en el ejercicio fiscal de 2016 fue publicada en el DOF el 24 de diciembre de 2015 a través del «Acuerdo por el que se da a conocer la banda de precios máximos de las gasolinas y el diésel para 2016 y otras medidas que se indican», mientras que la banda aplicable en 2017 se deberá publicar a más tardar el 31 de diciembre de 2016.

⁸ Publicado en la lista diaria de notificaciones el 28 de noviembre de 2016.

Con base en lo expuesto, esta Comisión emite la opinión a que se refiere el artículo décimo segundo transitorio, fracción I, de la LIF 2017 a efecto de que la CRE tome en cuenta el análisis, principios y los elementos aquí formulados.

II. ANÁLISIS EN MATERIA DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA

Composición de los precios finales de las gasolinas y el diésel

La cadena de valor de la industria de las gasolinas y diésel se encuentra conformada por diversos eslabones y actividades logísticas que comienzan en los pozos de petróleo crudo y llegan hasta la bomba despachadora en las estaciones de servicio⁹. El nuevo marco jurídico de la industria petrolera permite que agentes económicos –nacionales o extranjeros–, así como las empresas productivas del Estado, participen en todas las actividades y mercados que conforman la cadena de valor.

Cada uno de los eslabones de la cadena de valor es objeto de un sistema de precios que interconectados entre sí determinan el precio de venta final al público. En un esquema de precios no regulados, los precios finales de los combustibles pueden fluctuar en tiempo real reflejando las realidades logísticas y la presión competitiva en cada eslabón de la cadena en el sistema de precios «aguas arriba», además de las condiciones de competencia en el expendio al público.

En México, en cambio, la estructura de proveedor único de la industria de los hidrocarburos se manifestó en todos y cada uno de los eslabones de la cadena de valor. En razón de lo anterior, los precios en cada una de estas actividades permanecieron ocultos al ser PEMEX y sus organismos subsidiarios los responsables de planificar e instrumentar las decisiones de producción, suministro y logística hasta la estación de servicio. El contexto de este modelo y de la fijación de un precio único de expendio al público a nivel nacional, implicó la existencia de posibles episodios de subsidios directos, de ocultamiento de costos y, en general, de un sistema de formación de precios que no es propio de mercados competidos.

Actualmente, el precio máximo en la bomba de gasolinas y diésel está compuesto por:

Precio de referencia. Es el promedio simple de las cotizaciones medias emitidas del día 21 del quinto mes anterior al día 20 del segundo mes inmediato anterior a aquel para el que se calcula el precio. Se consideran las siguientes cotizaciones:

- a. Gasolina menor a 92 octanos (Magna).- El promedio de las cotizaciones medias del precio spot de la referencia para la gasolina “Unleaded 87”, US Gulf Coast (USGC), Houston, Waterborne, publicada por Platts US MarketScan.
- b. Gasolina mayor o igual a 92 octanos (Premium).- El promedio de las cotizaciones medias del precio spot de la referencia para la gasolina “Unleaded 93”, USGC, Houston, Waterborne, publicada por Platts US MarketScan.
- c. Diésel.- El promedio de las cotizaciones medias del precio spot de la referencia para el diésel “Ultra Low Sulfur Diesel” (ULSD), USGC, Houston, publicada por Platts US MarketScan.

⁹ Las actividades de importación, transformación industrial, logística (transporte, almacenamiento y distribución), comercialización y expendio al público de gasolinas y diésel son reguladas a través de un régimen de permisos que otorgan, tanto a PEMEX como a los particulares, la SENER y la CRE.

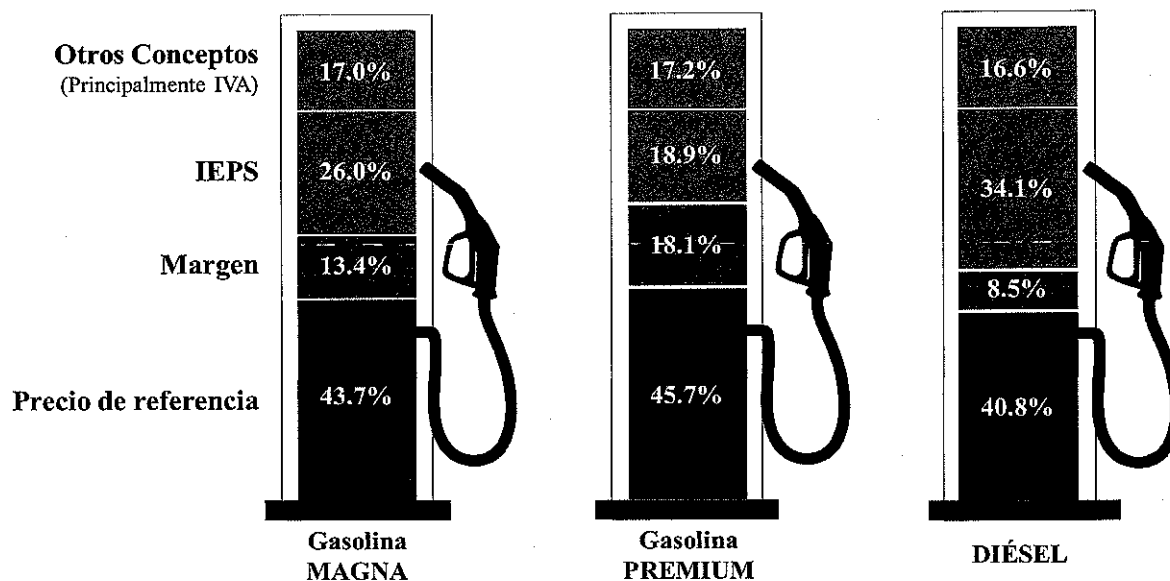
Margen. Es la suma mensual de flete, merma, margen comercial, transporte, ajustes de calidad y costo de manejo observados en 2015, con base en la información de PEMEX enviada a la SHCP.

IEPS. Corresponde a la cuota establecida en el artículo 2o., fracción I, inciso D), de la Ley del IEPS, incluyendo, en su caso, los estímulos fiscales establecidos mediante Decreto por el Ejecutivo Federal¹⁰. La determinación del IEPS se calcula considerando las cuotas fijas establecidas en la ley aumentadas o disminuidas, en su caso, por las cuotas temporales y complementarias.

Otros Conceptos. Incluye las cuotas del IEPS a combustibles fósiles¹¹, las cuotas del IEPS previstas en el artículo 2o.-A de la Ley del IEPS¹² y el impuesto al valor agregado (IVA).

De estos componentes, el de mayor participación en el precio de venta al público es el promedio de las cotizaciones de estos combustibles en el mercado *spot* de la costa del Golfo de México en los Estados Unidos de América (PADD III)¹³ calculado por la SHCP (precio de referencia). Cabe resaltar que, en el caso de la gasolina «Premium» (igual o mayor a 92 octanos), el precio de referencia representa el 45.7% del precio final. El siguiente componente en importancia son los impuestos (IEPS e IVA).

Gráfico 1. Estructura actual de precios de gasolinas y diésel en México (enero-diciembre, 2016).



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP

¹⁰ En la enajenación o importación de gasolinas y diésel, se aplican las siguientes cuotas: gasolina menor a 92 octanos: 4.16 pesos por litro; gasolina mayor o igual a 92 octanos 3.52 pesos por litro; y, diésel 4.58 pesos por litro. Por otro lado, el 24 de diciembre de 2015 se publicó en el DOF 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», en el cual se establecieron estímulos fiscales de 11.95% para la gasolina menor a 92 octanos y de 16.95% para la gasolina mayor o igual a 92 octanos.

¹¹ Cuota de 11.05 centavos por litro en el caso de gasolinas y gasavión.

¹² Se aplicarán las cuotas siguientes: gasolina menor a 92 octanos 36.68 centavos por litro; gasolina mayor o igual a 92 octanos 44.75 centavos por litro; y, diésel 30.44 centavos por litro.

¹³ Para determinar la movilidad y procesamiento de hidrocarburos, los Estados Unidos de América están divididos en cinco regiones llamadas PADD (*Petroleum Administration for Defense Districts*).

31

Bajo el esquema actual, el precio de las gasolinas y el diésel se construye a partir de un promedio de las cotizaciones de referencia que realiza la SHCP de meses anteriores. Con el precio liberalizado, los precios serán objeto de fluctuaciones en tiempo real asociadas con la estacionalidad del precio en el mercado de referencia de las gasolinas. Además, los precios administrados no reflejan las diferentes condiciones logísticas por regiones en el país. En cambio, cuando dejen de regularse, la cadena de valor reflejará, en cada eslabón y para cada producto, los costos logísticos de trasladar los combustibles hasta las estaciones de servicio, así como las diferencias de calidad o valor agregado.

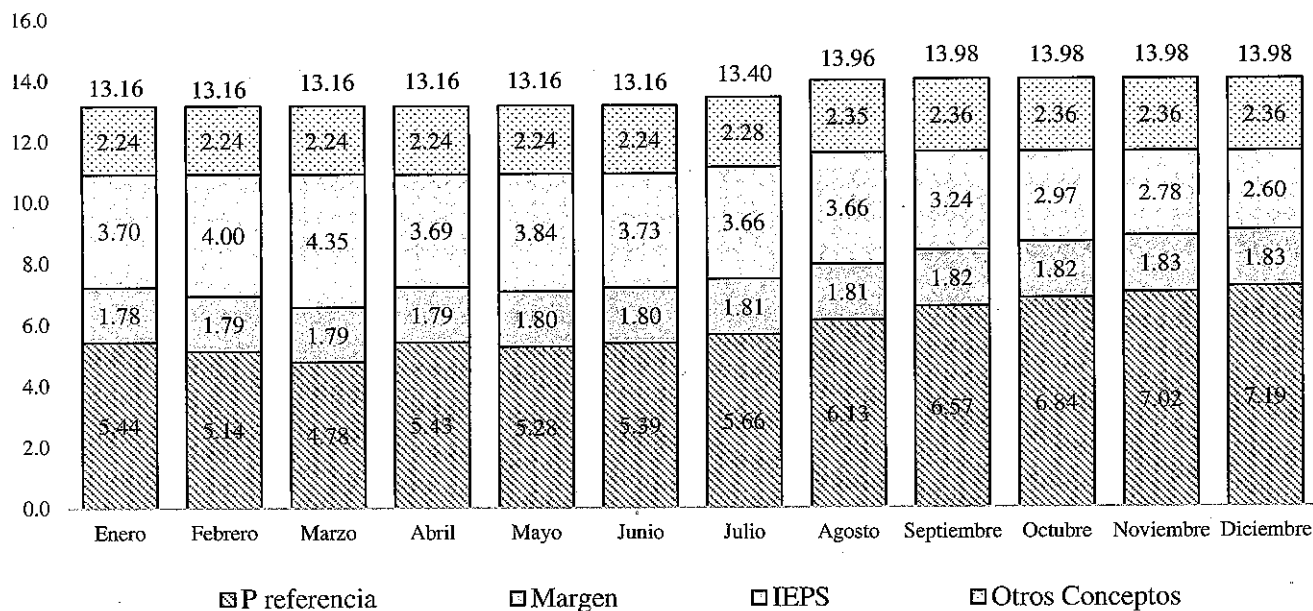
Es decir, una vez que ocurra la liberalización de los precios de expendio al público de las gasolinas y diésel en nuestro país, y en la medida en que se liberen los diferentes segmentos de la industria, los precios deberían reflejar los costos de oportunidad inherentes a todas las actividades de esta cadena logística.

En este sentido, y en contraste con lo observado con la política de precios administrados que ha prevalecido por varias décadas, los precios de las gasolinas y el diésel fluctuarán debido a los siguientes factores: (i) el precio de los productos en el mercado nacional o en el mercado de referencia (cuyos componentes principales son el precio del petróleo crudo y el margen de refinación); (ii) la disponibilidad o escasez de alternativas logísticas de transporte, almacenamiento y distribución; (iii) el nivel de impuestos (IEPS e IVA); y, (iv) las condiciones de competencia prevalecientes en los mercados de mayoreo y expendio al público. Los precios finales podrán fluctuar con base en el comportamiento de estas variables y de manera diferenciada a lo largo del territorio nacional.

Régimen fiscal

A partir de 2016, el IEPS es un impuesto de cuota fija, sin embargo, la Ley del IEPS contempla un componente variable complementario y temporal, a fin de que el precio final en las estaciones de servicio no supere los valores extremos de la banda de valores establecida por la SHCP. La siguiente gráfica muestra el comportamiento variable de los componentes fiscales de los precios máximos:

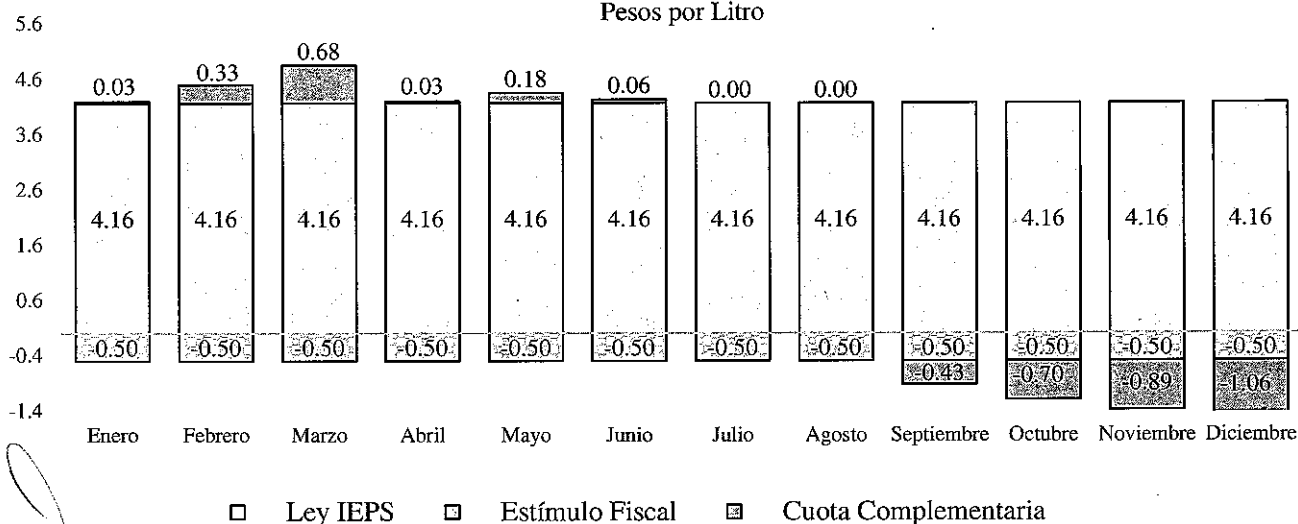
Gráfico 2. Estructura del precio de la gasolina menor a 92 octanos, 2016
(Gasolina Magna)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

Las variaciones o ajustes al IEPS provienen de los estímulos fiscales, así como de las cuotas complementarias y temporales, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

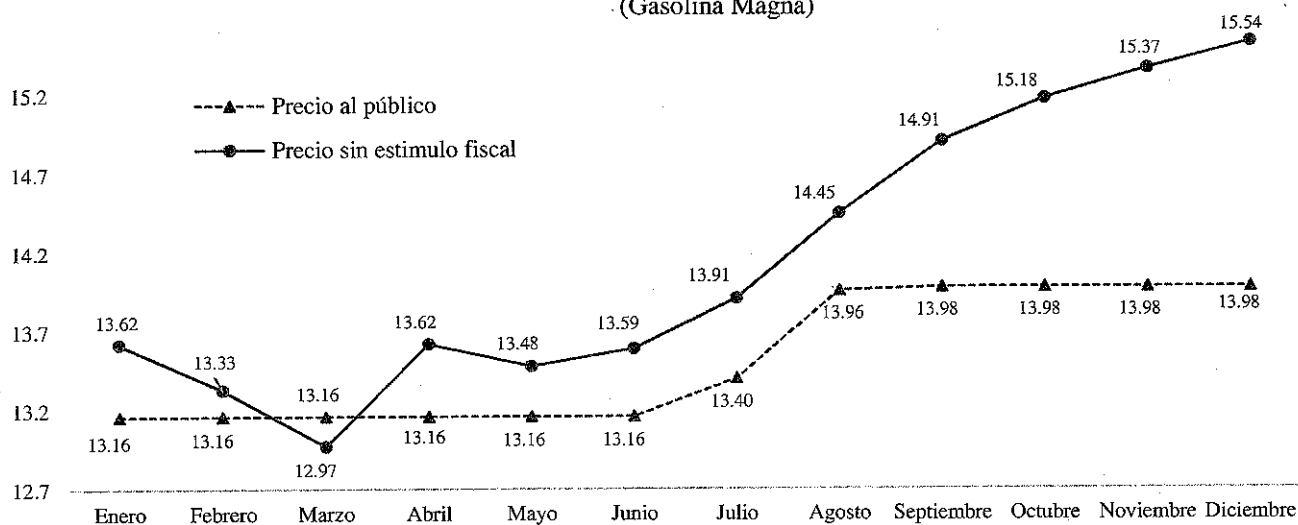
Gráfico 3. Composición del IEPS (Gasolina Magna)
Pesos por Litro



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

En particular, los estímulos fiscales y las cuotas complementarias han contribuido a que no haya habido en este año alzas importantes en el precio de venta al público de las gasolinas, en un entorno en el que el precio de referencia ha aumentado.

Gráfico 4. Precio al público y precio sin estímulo fiscal ni cuotas complementarias, 2016
(Gasolina Magna)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

Por otro lado, el 24 de diciembre de 2015 se publicó en el DOF 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» en el que –entre otros aspectos– se otorga un estímulo fiscal del IEPS durante el ejercicio fiscal de 2016 a los contribuyentes que enajenen gasolinas en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional con los Estados Unidos de América (EEUU).

Para la determinación de los estímulos fiscales se toma en cuenta la diferencia entre el precio máximo establecido por la SHCP para cada combustible y el promedio de los precios de las gasolinas comercializadas en las ciudades fronterizas de los EEUU¹⁴. Este estímulo decrece en 1/6 por cada 5 kilómetros de la franja fronteriza de 20 kilómetros, de tal manera que las localidades ubicadas entre 20 y 25 kilómetros de la frontera gozarán de 5/6 de los estímulos; las ubicadas entre 25 y 30 kilómetros, de 4/6 y así sucesivamente hasta los 45 kilómetros, a partir de los cuales terminan los estímulos fiscales. Los estímulos fiscales para las zonas fronterizas deben ser publicados semanalmente por la SHCP, de acuerdo con el artículo quinto del decreto mencionado.

Este régimen fiscal aparentemente ha perseguido un objetivo de estabilización del precio final. El esquema de banda de valores de precios máximos, las cuotas complementarias y temporales establecidas en la Ley

¹⁴ La SHCP determinó 7 zonas de ciudades fronterizas mexicanas que empatan con las correspondientes en los EEUU.

del IEPS, así como otros estímulos fiscales como el aplicado en las zonas fronterizas, podrían implicar que los costos de producir, transportar y distribuir estos combustibles no sean reflejados en el precio final¹⁵.

Sistemas de precios en la cadena de valor

Como se expuso, cada uno de los eslabones de la cadena de valor de la industria de las gasolinas y el diésel es objeto de un sistema de precios interconectados entre sí que, antes de la reforma energética, era coordinado por el Estado y operado por PEMEX y sus organismos subsidiarios. La liberalización de los precios de venta al público revelará los costos de oportunidad asociados tanto a la producción de estos combustibles, como a su traslado desde las refinerías o puntos de importación hasta las estaciones de servicio, lo que se reflejará en diferencias de precios en distintos lugares.

Debido a que la liberalización de los precios de estos combustibles será realizada por regiones, es posible que surjan arbitrajes derivados de la asimetría que podría existir entre los precios ofrecidos en las zonas liberadas frente a los establecidos por la SHCP en las que permanezcan regulados.

Al respecto, resulta necesario:

- i. Que los componentes considerados por la SHCP¹⁶ para fijar los precios máximos en aquellas regiones no liberalizadas tomen en cuenta cotizaciones del precio de referencia actualizadas (de preferencia con una periodicidad semanal), así como costos logísticos diferenciados por regiones, con objeto de atraer inversiones en las zonas del país que requieren el desarrollo de infraestructura. De lo contrario, los precios máximos finales no estarían reflejando las condiciones del mercado y las distintas realidades logísticas del país; asimismo, el desfase no estaría generando en las regiones aún no liberalizadas mejores condiciones para que, en su momento, éstas operen bajo precios liberados.
- ii. Que la regulación de los precios de VPM no genere distorsiones que impidan o inhiban el desarrollo competitivo del mercado de mayoreo y reduzca los incentivos a la inversión; como, por ejemplo, imponiendo diferenciales de precios elevados entre regiones adyacentes, de tal forma que el posible arbitraje (entre los precios de la producción nacional e importaciones) inhiba la competencia y la inversión¹⁷.

¹⁵ A manera de ejemplo, en las ciudades mexicanas de Tijuana y Mexicali el precio máximo al público de la gasolina (Magna) se encuentra en su nivel máximo de 13.98 pesos por litro, aplicados estímulo fiscal y cuotas complementarias. En cambio, en Chula Vista, California, Mobil vende combustible de calidad similar en \$15.20, Shell en \$14.87 y 7-Eleven en \$14.65 (Fuente: <http://www.californiagasprices.com/GasPriceSearch.aspx> consultado el 29 de noviembre de 2016). Por otro lado, en Calexico, California, Shell y Chevron venden el litro de gasolina regular a \$14.11 (Fuente: <http://www.sandiegogasprices.com/GasPriceSearch.aspx> consultado el 29 de noviembre de 2016).

¹⁶ El artículo décimo segundo transitorio, fracción II, de la LIF 2017 señala que la SHCP establecerá los precios máximos al público de las gasolinas y el diésel en las regiones del país en donde los precios al público de las gasolinas y el diésel no se determinen bajo condiciones de mercado.

¹⁷ Por un lado, si el precio de VPM se ubica por debajo del precio al que podrían ofrecer la molécula los importadores privados, como consecuencia de la metodología y no por razones de eficiencia, se inhibiría la participación de particulares en las actividades de importación de gasolinas y diésel, lo que pondría en riesgo el abasto oportuno de gasolinas y diésel y el desarrollo de un mercado de mayoreo. Por otro, si el precio de VPM está por arriba –por aspectos metodológicos– del precio que podrían ofrecer los importadores privados y existe un número reducido de éstos, podría servir como precio focal de venta, lo que podría inhibir la competencia vía precio en la venta de combustibles al mayoreo.

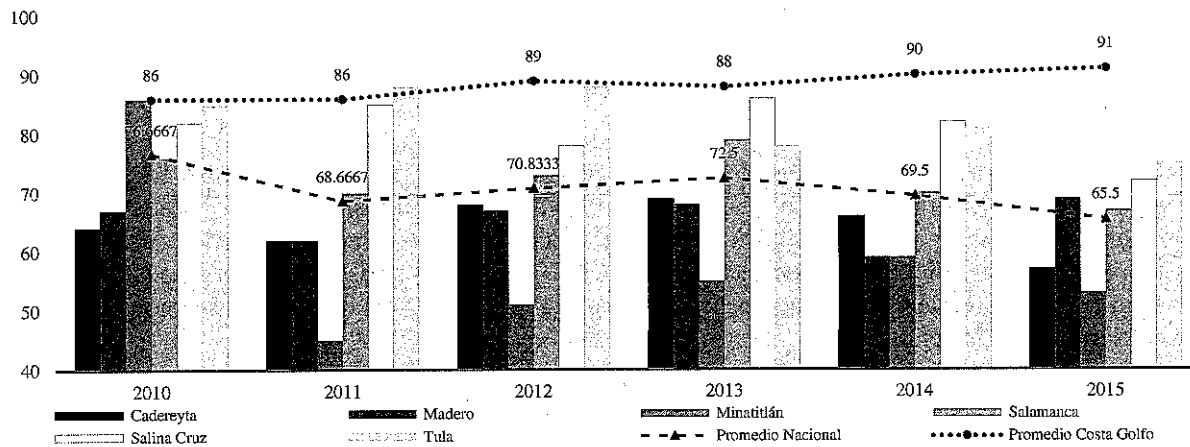
Cadena logística de la industria de las gasolinas y el diésel

a. Industria de refinación nacional e importación

La competencia entre estaciones de servicio (menudeo) no es condición suficiente para asegurar que los precios de venta al público de gasolina o diésel sean reflejo de un mercado competitivo, pues es indispensable contar con fuentes de abastecimiento y alternativas viables de suministro (mayoreo: vía refinación nacional¹⁸ o importación), así como con acceso eficiente al transporte, almacenamiento y distribución.

En nuestro país existen seis refinерías (Salina Cruz, Tula, Minatitlán, Cadereyta, Salamanca y Madero) propiedad de PEMEX que fueron utilizadas durante 2015, en promedio, al 66% de su capacidad a diferencia de 2014 que se utilizaron al 70%. En comparación, el promedio de utilización de las refinерías estadounidenses ubicadas en la costa del Golfo de México (PADD III) en el 2015 fue de 91%¹⁹. La baja utilización de las refinерías disminuye la confiabilidad y previsión del abasto nacional de combustibles, tensiona la infraestructura logística, genera inestabilidad en la operación de la industria y es un indicador de la condición operativa de las instalaciones.

Gráfico 5. Porcentaje promedio de utilización en las refinерías.



Fuente: SENER, *Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México*.

La baja utilización de la industria de refinación nacional se explica, entre otros factores, por la presencia de paros de producción no programados. En 2015, el índice de paros de este tipo en las refinерías de PEMEX fue de 12.7 %, el mayor en los últimos nueve años²⁰. Desde el punto de vista operativo, un factor adicional es que el diseño original de las tres refinерías no reconfiguradas (Salina Cruz, Tula y Salamanca) limita el procesamiento de los crudos pesados producidos en México²¹.

¹⁸ Esto merece atención particular en el caso de las refinерías situadas tierra adentro, principalmente Tula y Salamanca. La escasez de infraestructura encarece los costos de oportunidad por lo que se requiere inversión en este rubro.

¹⁹ Estos datos corresponden a SENER, *Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México*, mayo 2016.

²⁰ La meta de paros no programados es alrededor de 3.4 % de acuerdo con el Plan de Negocios 2017-2021 de PEMEX.

²¹ La reconfiguración de Salina Cruz, está en fase de planeación; Tula y Salamanca están en estado de ejecución; Minatitlán completó su proceso en 2011, Madero y Cadereyta en 2003. Fuente: SENER.



Por otro lado, se estima que en el periodo 2015-2029 solo el sector transporte incrementará en 58% la demanda de combustibles²². Para atender la demanda nacional, es necesario que el Sistema Nacional de Refinación mejore su operación y que las importaciones no sean restringidas a agente económico alguno. La operación estable y eficiente de las refinerías en territorio nacional es fundamental para contribuir a que exista competencia entre importaciones y producción local.

En 2015, PEMEX importó el 53% de los combustibles de origen fósil comercializados para satisfacer la demanda nacional²³. En este sentido, en México la competencia en materia de fuentes y alternativas de suministro sólo podrá darse –en el corto plazo– a través de las importaciones de gasolinas y diésel que realicen PEMEX y los agentes económicos.

Es decir, en tanto no mejoren las condiciones de operación de las refinerías nacionales, o se genere inversión en nuevas refinerías, es indispensable generar incentivos y remover cualquier obstáculo para impulsar las actividades de importación de gasolinas y diésel²⁴. En particular, resulta necesario eliminar cualquier barrera artificial a las actividades de importación por tierra en la frontera, así como garantizar el acceso de los particulares a los ductos de internación e instalaciones portuarias al país de manera efectiva y no discriminatoria.

El acceso a las instalaciones portuarias es una alternativa que permitiría expandir el suministro en el corto y/o mediano plazos, dado que en la actualidad más del 80% de las importaciones se realiza por vía marítima. No obstante, en materia de puertos existen dos temas que resultan fundamentales atender frente a la liberalización de los precios para que los particulares puedan contar con fuentes alternativas de suministro de gasolinas y diésel, vía importación o cabotaje.

Por una parte, para garantizar el acceso abierto efectivo y no indebidamente discriminatorio a los ductos y terminales de almacenamiento ubicados en los puertos mexicanos, debe preverse el libre acceso por parte de terceros a las instalaciones²⁵ y servicios portuarios²⁶ asociados al manejo de petrolíferos, los cuales están regidos principalmente por la legislación en materia de puertos (Ley de Puertos y regulación secundaria)²⁷ y regulados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a través de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante²⁸.

²² Fuente: SENER, Prospectiva de petróleo y petrolíferos 2015-2029.

²³ Fuente: SENER, Diagnóstico de la Industria de Petrolíferos en México, 2016

²⁴ De enero a septiembre de 2016, las importaciones de gasolinas por parte de privados representaron el 0.08% de las importaciones totales, de acuerdo con información de SENER.

²⁵ El artículo 10 de la Ley de Puertos contempla, por ejemplo, que las terminales marinas e instalaciones portuarias se clasifican por su uso en: (i) públicas, cuando se trate de terminales de contenedores y carga general o exista obligación de ponerlas a disposición de cualquier solicitante, y (ii) particulares, cuando el titular las destine para sus propios fines, y a los de terceros mediante contrato, siempre y cuando los servicios y la carga de que se trate sean de naturaleza similar a los autorizados originalmente para la terminal. De tal suerte, si las instalaciones portuarias para el manejo de petrolíferos se clasifican como terminales privadas no existe obligación de ponerlas a disposición de cualquier solicitante sino únicamente mediante contrato.

²⁶ El artículo 2, fracción VII, de la Ley de Puertos señala que los servicios portuarios son «Los que se proporcionan en puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, para atender a las embarcaciones, así como para la transferencia de carga y transbordo de personas entre embarcaciones, tierra u otros modos de transporte».

²⁷ El artículo 1 de la Ley de Puertos establece que tiene por objeto regular los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, su construcción, uso, aprovechamiento, explotación, operación y formas de administración, así como la prestación de los servicios portuarios.

²⁸ El artículo 36, fracciones XIX y XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé que le corresponden a la SCT las siguientes atribuciones: «Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de

3
X

Por otra, es probable que exista interés por parte de terceros para desarrollar nuevas instalaciones con el objeto de contar con mayor capacidad. No obstante, los Programas Maestros de Desarrollo Portuario (Programas Maestros) —que determinan los usos de las terminales portuarias y sólo son revisables cada cinco años—, en general no contemplan terminales para la carga y descarga de petrolíferos, lo que podría convertirse en una barrera para el desarrollo de nueva infraestructura portuaria de no revisarse y modificarse²⁹.

A manera de ejemplo, México cuenta con una capacidad de importación marítima de petrolíferos cercana a 800 miles de barriles diarios (mbd). El 54% de esta capacidad está concentrada en los puertos de Tuxpan (223 mbd) y Pajaritos (201 mbd). En los principales puertos de importación de combustibles, el país tiene una capacidad de almacenamiento de poco más de 10.6 millones de barriles (mmb), toda controlada por PEMEX.

Tabla. Capacidad de almacenamiento en los principales puertos de importación

<i>Puerto</i>	<i>Capacidad Operativa</i>	
	(Barriles)	(%)
Pajaritos	4,413,333	41
Tuxpan	1,831,356	17
Salina Cruz	1,141,762	11
Rosarito	1,201,835	11
Guaymas	665,319	6
Lázaro Cárdenas	635,660	6
Madero	364,259	3
Progreso	233,669	2
La Paz	194,667	1
Total	10,681,860	100

Fuente: SENER, Diagnóstico de la Industria de Petrolíferos en México, 2016

servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina» y «Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios», respectivamente.

²⁹ En términos de los artículos 41 de la Ley de Puertos y 39, fracción III, de su Reglamento, los administradores portuarios están sujetos a un Programa Maestro, en el cual se identificarán los usos, destinos y formas de operación de las diferentes zonas del puerto, así como las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios y su desarrollo futuro. Asimismo, cada Programa Maestro debe contemplar, entre otros, los programas de construcción, expansión y modernización de la infraestructura y del equipamiento del puerto y debe elaborarse con una visión de veinte años, revisable cada cinco.

La terminal Pajaritos representa el 41% de dicha capacidad. Tuxpan, que cubre la demanda del Valle de México y sus alrededores, representa otro 17%³⁰. Para ilustrar las grandes asimetrías frente a otros países, cabe señalar que la capacidad de almacenamiento que tienen únicamente dos empresas privadas en el puerto de Houston, Texas es mayor que la capacidad instalada en el conjunto de los puertos de importación de combustibles en México señalados en la tabla anterior³¹.

Por lo anterior, resulta necesario: (i) garantizar el libre acceso de terceros a las instalaciones portuarias y marítimas para el manejo de petrolíferos; y, (ii) que las Administraciones Portuarias Integrales realicen las acciones necesarias para revisar y modificar los Programas Maestros con el objeto de que puedan desarrollarse en el corto plazo instalaciones portuarias para el manejo de petrolíferos por parte de terceros³². Definir acciones en ese sentido, facilitará el acceso de particulares a fuentes alternativas de suministro a través de la importación y el traslado de los combustibles vía marítima entre los distintos puertos del país.

b. Transporte y almacenamiento

Para generar condiciones de competencia «aguas abajo», será fundamental garantizar el acceso efectivo a la infraestructura de transporte y almacenamiento existente, así como facilitar el establecimiento de alternativas logísticas con objeto de aliviar la saturación de la infraestructura propiedad de PEMEX³³. En relación con el establecimiento de alternativas logísticas, el transporte por ducto es el medio más eficiente para conducir estos productos para grandes volúmenes. Los costos asociados al transporte por ducto, en promedio, pueden llegar a ser hasta 6 veces menores que los incurridos por utilizar carro tanques y hasta 13.5 veces menores que los asociados al uso de auto tanques. Asimismo, los costos de transportar combustibles a través de buque tanques son menores a los asociados a carro tanques y auto tanques, pero esta opción se encuentra limitada exclusivamente a los lugares cercanos a las costas³⁴. No obstante, en situaciones particulares el diferencial de costo de los medios de transporte alternativos pudiera ser menor,

³⁰ Fuente: SENER (2015) Mapa de Infraestructura Nacional de Petrolíferos.

³¹ En el puerto de Houston, Texas, la empresas *Magellan Midstream* y *Kinder Morgan* cuentan con instalaciones de almacenamiento con capacidad de 14 mmb y 7.5 mmb, respectivamente.

³² El 22 de noviembre de 2016 se publicaron el DOF las «Reglas de carácter general en materia portuaria». Entre otros, estas Reglas tienen el propósito de fijar los criterios, requisitos, obligaciones y lineamientos necesarios para la aplicación de las reformas constitucionales en materia energética. Al respecto, las Reglas señalan lo siguiente: «4.1.1. Para los efectos de alinear las estrategias portuarias con la reforma energética, las administraciones portuarias integrales deberán: I. Dar prioridad para el manejo de fluidos en materia energética en las áreas aprovechables o disponibles de los puertos del país. II. Con vista en el interés público, solicitar a la autoridad portuaria la modificación de los usos, destinos y modos de operación de los Programas Maestros de Desarrollo Portuario, para el manejo de fluidos. III. Ampliar el objeto de los contratos de cesión parcial de derechos para el manejo de fluidos, siempre y cuando existan las condiciones físicas y de seguridad que permitan el manejo de fluidos». Estas disposiciones pretenden privilegiar las actividades de manejo de hidrocarburos y petrolíferos en las áreas disponibles de los puertos nacionales.

³³ El Sistema Nacional de Logística de Petrolíferos permite a PEMEX transportar (por ducto, auto tanques, carro tanques o buque tanques) los petrolíferos producidos en las refinerías nacionales, así como aquellos combustibles importados a través de las terminales de operación marítima y portuaria (TOMP) hasta las 73 terminales de almacenamiento y reparto. El sistema se despliega en cinco regiones estadísticas del país (Noroeste, Noreste, Centro Occidente, Centro y Sur Sureste); sin embargo, la infraestructura y los servicios logísticos se encuentran concentrados en las zonas de mayor demanda de combustibles: Centro, Centro-Occidente y Noreste. La producción de refinados, en cambio, se concentra en la zona Centro-Sur. Existen 9 ductos completamente saturados (principalmente en el Centro del País) y 9 con capacidad ocupada más de 75%. Así, el 40% de los ductos del Sistema Nacional opera al límite de su capacidad. (Fuente: SENER, *Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México*, mayo 2016).

³⁴ Fuente: *Diagnóstico de la Industria de Petrolíferos en México* 2016, SENER.

dependiendo de la distancia, las características geográficas de las regiones del país, así como del estado de la infraestructura carretera y ferroviaria, entre otros³⁵.

Con la liberalización de los precios de expendio al público saldrán a la luz los problemas de falta de infraestructura (cuellos de botella físicos) –así como la necesidad de su expansión– revelando el costo real de transportar estos combustibles desde los centros de producción o importación hasta las Terminales de Almacenamiento y Reparto (TAR)³⁶, lo que impactará el precio de venta al público de las gasolinas. El problema apuntado se revertiría en la medida que: (i) PEMEX haga efectivo el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la infraestructura disponible de transporte por ducto y almacenamiento a cualquier interesado que cumpla los requisitos establecidos, a precios competitivos; (ii) surjan alternativas logísticas de corto plazo por medio de transporte carretero o ferroviario, principalmente; y (iii) se materializan inversiones para expandir los sistemas de transporte y almacenamiento.

Cabe señalar que a lo largo de los años, y como consecuencia del mandato de abasto nacional que debía cumplir PEMEX y un esquema de precio único aplicable a lo largo del país, los costos para abastecer las distintas regiones del país han permanecido ocultos.

Con la Temporada Abierta que deberá llevar a cabo PEMEX, recientemente aprobada por la CRE, los terceros interesados podrán acceder a su infraestructura de almacenamiento y ductos, que es la única existente en el país³⁷. De acuerdo con la CRE, las Temporadas Abiertas se realizarán por regiones en concordancia con el cronograma de flexibilización de precios de gasolinas y diésel que establecerá dicha Comisión. La primera Temporada Abierta comenzaría el 1° de febrero de 2017 y terminaría el 30 abril de ese año³⁸, abarcando las terminales de almacenamiento y los sistemas de ductos en los estados fronterizos de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas³⁹.

³⁵ Únicamente 4.7 % del transporte de combustibles en el país se realiza por carro tanque. El transporte terrestre de combustibles a través de ferrocarril es la tercera opción más económica (0.48 pesos / ton-km), por detrás del transporte vía marítima (0.15 pesos / ton-km) y por ducto (0.08 pesos / ton-km). Cabe señalar que *Rangeland Energy* pretende instalar una terminal de almacenamiento que conecte, vía ferrocarril, productos refinados desde Corpus Christi, Texas, al centro y este de México.

³⁶ Por ejemplo, no existe una red de poliductos que conecte a todas las TAR. Ello obliga al uso de medios terrestres, menos eficientes que el transporte por ducto.

³⁷ De acuerdo con el comunicado de prensa de la CRE del 24 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.gob.mx/cre/prensa/la-comision-reguladora-de-energia-aprueba-la-temporada-abierta-de-pemex-logistica>

³⁸ La primera etapa de la Temporada Abierta se realizará conforme al siguiente calendario:

Fecha de inicio de recepción de propuestas	Fecha de asignación de capacidad	Sistema de almacenamiento
Etapa 1.1 1 de febrero de 2017	15 de febrero de 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Terminales de almacenamiento Rosarito, Mexicali y Ensenada. Terminales vinculadas al sistema de transporte por ducto de Rosarito. • Terminales de almacenamiento Nogales, Magdalena, Hermosillo, Guaymas, Cd. Obregón, Navojoa. • Terminales vinculadas al sistema de transporte por ducto de Guaymas
Etapa 1.2 15 de abril de 2017	30 de abril de 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Terminales de almacenamiento Cd. Juárez, Chihuahua, Parral, Gómez Palacio, Sabinas, Monclova, Saltillo, Nuevo Laredo, Santa Catarina, Cadereyta, Cd. Mante, Reynosa, Cd. Victoria y Madero. • Terminales vinculadas al sistema de transporte por ducto del Norte.

³⁹ Con base en lo señalado por la CRE, en dicha zona, Pemex Logística estará poniendo a disposición alrededor de 267 mil barriles/día de capacidad en los sistemas de transporte por ductos, y de 959 mil barriles de capacidad en los sistemas de almacenamiento. Asimismo, para consultar la información de carácter técnico, operativo y financiero de los sistemas que estarán

La liberación de los precios de las gasolinas y diésel a partir del próximo año –con base en los acuerdos o el cronograma que determine la CRE– trae consigo la necesidad de que la Temporada Abierta de PEMEX sea instrumentada de manera pronta y efectiva. Además, es importante que PEMEX no genere un trato discriminatorio entre agentes económicos y ofrezca las mismas condiciones y tarifas tanto a los terceros interesados como a sus subsidiarias y filiales. De lo contrario, existirán pocas posibilidades de que el suministro de estos combustibles sea llevado a cabo por agentes económicos distintos a PEMEX, utilizando la infraestructura disponible de esa empresa productiva del Estado, y que efectivamente puedan ejercer presión competitiva⁴⁰.

Asimismo, es necesario que todas las autoridades públicas revisen de manera permanente la regulación de todos los órdenes de gobierno en materia de permisos y autorizaciones, derecho de vía, normas y reglamentos de construcción, conexiones e interconexiones a sistemas propiedad de terceros, a efecto de no obstaculizar o diferir injustificadamente la materialización de proyectos relevantes de inversión⁴¹.

Finalmente, el nivel de los inventarios de combustibles es un elemento relevante a considerar toda vez que en un escenario de bajos niveles de inventarios podría ocasionar súbitas alzas de precios o desabasto en situaciones de interrupción en el suministro. México cuenta con inventarios para cubrir aproximadamente 4 días de consumo nacional de gasolinas y diésel que, en algunas regiones, pueden ser menores⁴².

La política de flexibilización de la regulación de precios máximos al público debe tener presente los incentivos para incrementar, según sea el caso, la capacidad de almacenamiento y los niveles de inventarios por regiones.

contemplados en la Temporada Abierta, está previsto que Pemex Logística ponga a disposición de los interesados una plataforma electrónica para ingresar a un cuarto de datos en línea. En él también se encontrará un formato de precalificación para los interesados y una plataforma de subastas para recibir las propuestas.

⁴⁰ Las «Disposiciones administrativas de carácter general en materia de acceso abierto y prestación de servicios de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos» emitidas por la CRE prevén en su régimen transitorio que, a partir del 1º de abril de 2016 y hasta el 31 de diciembre de 2019, la infraestructura de PEMEX estará sujeta a lo siguiente: (i) *Reserva contractual*.- Es la modalidad de servicio ofrecida por un permisionario mediante la cual éste compromete capacidad con el usuario mediante contratos de servicio. La capacidad podrá ser contratada, hasta por 90% de la capacidad operativa de los sistemas, por PEMEX o terceros, con base en los resultados de las Temporadas Abiertas y por el tiempo que sea pactado entre las partes. PEMEX, en su calidad de comercializador, podrá reservar capacidad. No obstante, cuando un tercero distinto a PEMEX requiera capacidad para transportar o almacenar gasolinas o diésel objeto de VPM adquirido en una refinería u otro punto de origen de producción nacional, dicha capacidad deberá ser cedida por PEMEX. (ii) *Uso común*.- Es la capacidad disponible luego de descontar la capacidad objeto de reserva contractual. Esta capacidad podrá ser contratada por PEMEX o un tercero. El 22 de marzo de 2016, la CRE aprobó a PEMEX Logística las propuestas de Temporada Abierta aplicables a los sistemas de almacenamiento y transporte por ducto de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, sujeto a que PEMEX Logística presentara las adecuaciones señaladas por la CRE.

⁴¹ *Howard Energy Partners*, prevé construir cuatro terminales de almacenamiento y 200 km de ductos, inversión de 500 MDD; *Monterra Energy*, 270 km de ductos, una terminal de recepción marítima y una terminal de descarga, inversión 350 MDD; *Invex Infraestructura*, 280 km de ductos y dos terminales de almacenamiento y reparto, inversión de 350 MDD; *TransCanada*, *Sierra Oil & Gas* y *Grupo TMM*, 265 km de poliducto, una terminal marítima, una terminal de almacenamiento y reparto, inversión de 800 MDD; *Bulkmatic de México*, cuatro terminales de almacenamiento y reparto, inversión de 50 MDD; *Grupo empresarial mexicano Hydrocarbon Storage Terminal (HST)*, una terminal de almacenamiento y reparto, inversión de 50 MDD; *Grupo de gasolinas La Gas*, una terminal de almacenamiento y reparto; *NuStar*, asociación con PEMEX para interconectar ductos propiedad nacional y terminales de almacenamiento con ductos en Texas. *Transmontaigne*, ducto que conecte infraestructura que PEMEX tiene en Brownsville, Texas con la refinería de Cadereyta. (Fuente: Información pública aparecida en medios diversos de comunicación nacionales).

⁴² Cálculo propio con datos de 2016 de PEMEX.

No obstante, la obligación de contar con inventarios mínimos elevados implica realizar grandes inversiones para construir sistemas que cumplan los niveles requeridos, lo que podría constituir una barrera de entrada para los participantes de la cadena logística.

En términos de la LH, la SENER debe determinar la política pública en materia energética aplicable a los niveles de almacenamiento y a la garantía de suministro, a fin de salvaguardar los intereses y la seguridad nacionales. Para ello, esa dependencia –en conjunto con la CRE– establecerá, mediante disposiciones de carácter general, o bien, en los permisos correspondientes, las medidas que deberán cumplir los permisionarios con respecto a dicha política pública⁴³.

Esta política no ha sido definida hasta el momento por parte de la SENER lo que genera no únicamente incertidumbre para los participantes, sino que también podría retrasar las inversiones necesarias para el desarrollo del sector. Por ello, resulta necesario definir a la brevedad la política de garantía de suministro referida en la LH.

c. Distribución y mercados al mayoreo

La actividad de distribución consiste en el traslado de las gasolinas y diésel desde una ubicación determinada, por ejemplo desde las refinerías o las TAR hasta las estaciones de servicio para su expendio al público o consumo final.

Antes de la reforma energética, PEMEX tomaba las decisiones de suministro y logística en estos mercados⁴⁴, al tiempo que garantizaba a sus franquiciatarios un margen comercial. Inclusive, en ocasiones, la paraestatal impedía la posibilidad de que el traslado de las gasolinas y diésel a las estaciones de servicio fuera llevado a cabo con equipo de autoabasto propiedad del adquirente, en términos de los contratos de VPM o suministro.

En razón de lo anterior, el modelo de comercialización de PEMEX –en el marco del contrato de franquicia u otros esquemas de comercialización de esa paraestatal– coartó el desarrollo de un mercado de mayoreo⁴⁵ que, en mercados competidos, tiene la función de asegurar el abastecimiento eficiente y transparentar todos los costos logísticos y comerciales a lo largo de la cadena de valor⁴⁶.

Del desarrollo de esta actividad de mayoreo depende en gran medida que la competencia en el mercado de expendio al público sea efectiva y que refleje los verdaderos costos (entre ellos los costos oportunidad) de

⁴³ En términos del artículo 80, fracción II de la LH.

⁴⁴ Lo anterior, hasta las Ventas de Primera de Mano (VPM) definidas, en el anterior marco jurídico del sector hidrocarburos, como «la primera enajenación de petrolíferos que los organismos descentralizados realicen a un tercero distinto de las personas morales controladas por éstos. Se asimilarán a éstas, las que se lleven a cabo por las personas morales que aquéllos controlen, así como la primera enajenación de petrolíferos importados al tercero antes mencionado», de acuerdo con las «Disposiciones administrativas de carácter general a las que deberán sujetarse Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios para la realización de las ventas de primera mano destinadas al mercado nacional de los petrolíferos distintos del combustóleo, de los petroquímicos básicos y del gas», publicadas el 12 de abril de 2010 en el DOF.

⁴⁵ En el contexto internacional, los mayoristas participan en el traslado de los combustibles, la gestión de inventarios, ofrecen servicios de cobertura financiera, financian capital de trabajo, resuelven problemas de escala, entre otras actividades.

⁴⁶ Los mayoristas (“wholesalers” o “jobbers”) son quienes brindan todos los servicios logísticos, desde las refinerías o puntos de importación hasta los centros de consumo o expendio al público. En general, no participan en las actividades de exploración y producción.

proveer cada producto en determinado momento y lugar. Esto también será especialmente relevante para que las estaciones de servicio no dependan exclusivamente del modelo PEMEX.

Para el funcionamiento eficiente del mercado, es fundamental que se conforme un mercado de mayoreo y distribución dinámico y competido, cuyos jugadores puedan: (i) ofrecer suministro de producto nacional o importado, y (ii) tener acceso abierto a la infraestructura existente a costos competitivos, o bien, desarrollar sus propias alternativas logísticas.

En este sentido, la política de flexibilización de la regulación de precios máximos de gasolinas y diésel deberá tener presente el nivel de desarrollo de canales mayoristas independientes a PEMEX, así como la capacidad de estos operadores mayoristas para acceder a opciones de suministro, transporte, almacenamiento y distribución económicos que permitan su viabilidad⁴⁷.

d. Mercados al menudeo

Como ya se apuntó, los precios al público dependen, principalmente, de las condiciones de abasto, para lo cual es relevante considerar la disponibilidad de infraestructura y las alternativas logísticas, así como la eficiencia de los mercados de mayoreo. No obstante, el nivel de concurrencia y competencia en los mercados de expendio al público (menudeo) en cada zona o región del país también influye en el nivel de precios.

Esto es, el número de agentes económicos que concurren al mercado de expendio al público a través de estaciones de servicio, así como la presión competitiva que ejercen entre sí, influirá en los márgenes de ganancia que obtendrán las estaciones de servicio en cada zona o región y éstos a su vez sobre los precios finales.

Un indicador cuantitativo ampliamente utilizado alrededor del mundo para medir concentración de mercado es el índice Herfindahl-Hirschman (IHH), el cual considera la participación de mercado de todos los oferentes que concurren a éste⁴⁸. El IHH hace posible detectar desde altos grados de concentración, cuando uno o pocos agentes económicos tienen la mayor parte de un mercado, hasta grados de concentración bajos, en los que numerosos agentes económicos tienen, individualmente, participaciones pequeñas. De conformidad con los criterios técnicos fijados por esta Comisión, un IHH por encima de los 2,000 puntos puede implicar la probabilidad de que una concentración obstaculice, dañe o impida la libre concurrencia o competencia económica⁴⁹.

En este sentido, será pertinente considerar que existen regiones con mayor presencia de estaciones de servicio que otras, y que la oferta suele ser mayor en las principales poblaciones y los corredores carreteros de mayor flujo vehicular. A manera de ejemplo, tan solo la Ciudad de México, el Estado de México, Nuevo

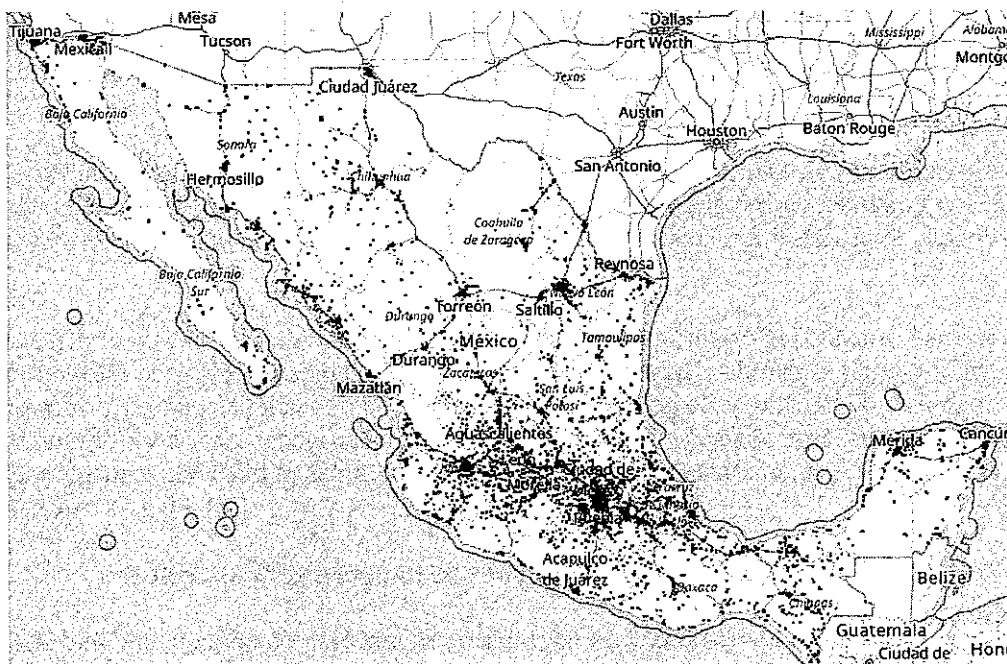
⁴⁷ A manera de comparación, el estado de California cuenta con 144 entidades registradas para llevar a cabo actividades de distribución de combustibles entre refinerías y terminales de importación y puntos de venta finales (Fuente: *California State Board of Equalization* <http://www.boe.ca.gov/sptaxprog/spftrpts.htm>). España, por su parte, únicamente con 30, número que presenta retos a la competencia, de acuerdo a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Fuente: www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2015/150714_E_CNMC_002_Estudio_carburante_s.pdf)

⁴⁸ Para mayor referencia, consultar los «Criterios Técnicos para el cálculo y aplicación de un índice cuantitativo para medir la concentración del mercado» (CRITERIOS) emitidos por la COFECE, publicados en el DOF el 14 de mayo de 2015. Disponibles en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>

⁴⁹ De conformidad con el Sexto Criterio de los CRITERIOS.

León, Jalisco, Veracruz y Puebla concentran poco más del 35% del total de estaciones de servicio establecidas (11,444).

Mapa. Ubicación de las estaciones de servicio en territorio nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de 2015 de PEMEX.

Es importante señalar que el IHH constituye meramente una primera aproximación. Otros factores relevantes para analizar la estructura del mercado en este eslabón de la cadena incluyen la existencia de barreras a la entrada, el poder de mercado que tengan agentes económicos específicos, las condiciones de abasto del combustible y la posibilidad del consumidor de acudir a sustitutos.

En estos mercados será particularmente relevante considerar ante un escenario de incremento en el precio relativo del combustible por estación de servicio –además de las condiciones de abasto y logística descritas anteriormente– la posibilidad del consumidor de trasladarse a distintos puntos geográficos para adquirir el producto, lo que puede depender de distintos factores como su patrón de consumo, la distancia entre estaciones de servicio, su conectividad a lo largo de la red vial y el flujo de tráfico.

Asimismo, es esencial evaluar la facilidad de entrada en las distintas regiones del país, sobre todo considerando que existen espacios importantes para expandir la red de estaciones de servicio a lo largo del país. Por ello, de manera permanente, es importante identificar y abatir todas las barreras y restricciones que limiten este proceso incluyendo las de carácter normativo en los diversos niveles de gobierno. Cabe señalar que las entidades federativas y los municipios mantienen vigente regulación que puede impedir el establecimiento de nuevas estaciones de servicio.

En particular, la COFECE ha detectado diversos ordenamientos estatales y municipales que contienen restricciones anticompetitivas, tales como: (i) requisitos de distancias mínimas entre estaciones de servicio; (ii) condiciones que indebidamente regulan la superficie y características de los predios donde se establezca una estación de servicio; (iii) requisitos que ya no son aplicables y/o que son inconsistentes con la normativa federal en materia energética; y, (iv) omisiones en cuanto a los criterios, procedimientos y plazos para que las autoridades den respuesta a las solicitudes para establecer estaciones de servicio, u otorgan discrecionalidad al respecto. La existencia de este tipo de barreras podría sumarse a estructuras de mercado altamente concentradas.

Además de abatir y eliminar obstáculos de este tipo, es importante facilitar la adopción de nuevos modelos de negocio que son comunes en otros países, tales como: venta de gasolinas en tiendas de autoservicio, estaciones de servicio de marcas diferentes a PEMEX, o bien, de combustible sin marca (“unbranded”), entre otros.

Por último, es preciso señalar que existirán poblaciones donde el abasto de gasolinas y el diésel implique costos de logística importantes debido a su ubicación geográfica y a la baja demanda de estos combustibles (asociada principalmente al tamaño de su población). En este tipo de poblaciones pudiera no ser rentable el establecimiento de nuevas estaciones de servicio, lo que podría provocar una falta de suministro de combustibles. Para atender esta circunstancia deberán diseñarse políticas públicas de carácter social, entre otras.

III. CONSIDERACIONES PARA EFECTOS DE LA FLEXIBILIZACIÓN

Para efectos de la emisión de los acuerdos o el cronograma de flexibilización para que durante 2017 y 2018 los precios al público de las gasolinas y el diésel sean determinados bajo condiciones de mercado en las diferentes regiones del país, la CRE debe tomar en cuenta los elementos de competencia y libre concurrencia que se señalan a continuación.

A. Considerar la existencia de opciones de suministro estable y eficiente

La política de liberalización de precios de expendio al público por regiones a partir de 2017 debe considerar, cuando menos, la existencia de opciones de suministro estable y eficiente para cubrir la demanda estimada a nivel regional⁵⁰, a través de: (i) la producción en las refinerías nacionales propiedad de PEMEX; (ii) las actividades de importación por medio de ductos, buque tanques, carro tanques y/o auto tanques; (iii) el nivel de inventarios en las diferentes TAR u otras instalaciones análogas o disponibilidad de combustibles en el sistema; y, (iv) la presencia de agentes económicos en el segmento de mayoreo.

El acceso a las actividades de importación por medio de ductos, buque tanques, carro tanques y/o auto tanques configura en esta etapa inicial un criterio fundamental al momento de diseñar la regionalización de la liberalización. Además, las diferencias en los costos entre diferentes alternativas de suministro nacional o de importación actuarán como señales para incentivar la inversión en infraestructura adicional⁵¹.

⁵⁰ Debe tenerse presente que, por ejemplo, la caída de una refinería cercana a la costa o la frontera no reviste la misma gravedad que la caída de refinerías tierra adentro como Tula y Salamanca, cuyas alternativas de suministro no son económicas.

⁵¹ «[...] teniendo en mente que la función objetivo es minimizar el costo de transporte entre el origen y destino de los productos, sujeto al escenario de balance comercial vigente, y que la solución sea técnicamente viable». Fuente: Resolución Núm. RES/955/2015 por la que se expiden las Metodologías para determinar los precios de ventas de primera mano de las gasolinas y diésel, publicada en el DOF el 9 de febrero de 2016.

B. Considerar la disponibilidad de infraestructura de transporte y almacenamiento

Asimismo, se deberá considerar el acceso y la disponibilidad de la infraestructura logística de transporte para recoger los productos en las refinerías o puntos de inyección de producto importado, así como las opciones de almacenamiento y de distribución hasta las estaciones de servicio o centros de consumo. Para ello habría que considerar también que es relativamente más rápido y sencillo construir la infraestructura de almacenamiento necesaria en el corto plazo, en comparación con la de transporte por ducto. Las regiones del país con acceso a sistemas desarrollados de transporte y almacenamiento, o bien, que cuenten con alternativas logísticas viables para estos fines, tendrán mayores probabilidades de operar de manera eficiente bajo un régimen de precios liberados.

En relación con el acceso a la capacidad disponible de los sistemas de transporte por ducto propiedad de PEMEX, el cronograma de flexibilización regional debe considerar el resultado de las Temporadas Abiertas, es decir, que cierta infraestructura estará disponible para terceros en tiempos y zonas geográficas determinadas.

Por lo anterior, el órgano regulador deberá verificar el grado de disponibilidad de infraestructura de transporte y almacenamiento, o bien, de alternativas logísticas viables, a efecto de determinar el cronograma de flexibilización de la regulación de precios máximos.

Dos elementos adicionales resultan fundamentales: (i) que la CRE establezca a esa empresa productiva del Estado tarifas logísticas que permitan enviar señales correctas a los mercados sobre si es necesario o no expandir los sistemas logísticos existentes⁵²; y, (ii) que PEMEX, en cumplimiento a la normativa aplicable de acceso abierto a la infraestructura de transporte y almacenamiento operada por esa empresa, sea capaz de administrar, al mismo tiempo, volúmenes y calidades de diferentes participantes del mercado en una misma TAR o ducto.

C. Considerar costos de abasto por región

Con la liberalización de precios de expendio al público por regiones, se observarán diferencias de precios entre las distintas zonas o regiones del país ocasionadas por los costos asociados a cada eslabón de la cadena de valor, principalmente en lo que se refiere a las condiciones de suministro. Es por ello que en algunas zonas o regiones del país, los costos logísticos podrían representar una proporción muy importante del precio final⁵³.

Las señales de precios y su fluctuación, serán un incentivo a la inversión y a la participación de nuevos agentes económicos en aquellos lugares en que la liberación sea inmediatamente efectiva; por otro lado, pueden iniciar proyectos y planes de inversión en los mercados que permanezcan con precios regulados, pero en previsión de la liberación establecida.

⁵² Las tarifas de transporte por ducto aprobadas y publicadas por la CRE llegan, por ejemplo, a ser más altas que las del transporte por auto tanque. Por ejemplo, suministrar Monterrey por ducto cuesta 0.75 MX\$ por litro, mientras que la tarifa por auto tanque o auto tanque y ducto es de 0.63 MX\$ por litro.

Por ejemplo, en los Estados Unidos de América los costos asociados a la logística de llevar las gasolinas de las refinerías hasta la estación de servicio representan aproximadamente el 17.2% del precio final antes de impuestos. Fuente: U.S. Energy Information Administration. Los datos son para el mes de agosto de 2016.

Con el objetivo de tener una noción –lo más precisa posible– sobre el rango de precios que se espera observar en cada punto del país ante su posible liberación, podrían estimarse los costos que implica ofrecer un litro de gasolina y/o diésel en cada estación de servicio del país o, en su defecto, en cada TAR. Lo anterior, con base en un proceso de optimización económica que considere las distintas opciones de suministro, la presencia de múltiples y diversos actores, la operación de las refinerías, la disponibilidad efectiva de la infraestructura de transporte por ducto y almacenamiento, así como los medios alternativos de transporte y distribución⁵⁴.

La estimación de los diferenciales de costos, producto de las posibles saturaciones o ineficiencias regionales (por ejemplo, falta de acceso o escasez de infraestructura, la normativa en el ámbito local o indefiniciones regulatorias), podría servir de guía o referente en el proceso de flexibilización de precios máximos al público en las diferentes regiones del país⁵⁵. La frontera norte y las costas, por ejemplo, podrían suplir su escasez de inventarios y de infraestructura por la relativa facilidad con la que pueden ser abastecidas desde el exterior. En estos casos, incluso puede hacerse una distinción entre el suministro de importación por vía terrestre (por auto tanque o carro tanque), costoso pero muy flexible, con el marítimo, que exige volúmenes mínimos importantes por el tamaño de las embarcaciones. En el otro extremo, están las regiones cuya alternativa de suministro es a través de transporte terrestre desde ambas costas, de altos costos logísticos.

El modelo podría utilizarse como una referencia para que el regulador sectorial tenga información que le permita identificar si los precios obedecen a: (i) condiciones de mercado, como la evolución de los precios del petróleo crudo; o, (ii) son resultado del sistema logístico prevaeciente o de eventos fortuitos, como accidentes, condiciones climáticas o desastres naturales; con lo que estaría en la posibilidad de ejercer sus facultades de manera expedita. De igual manera podría identificar indicios de conductas o prácticas anticompetitivas e informar a esta autoridad con el propósito de aplicar los procedimientos respectivos.

D. Considerar las características de los mercados regionales de expendio al público

La política de liberalización de precios de expendio al público por regiones debe considerar la estructura y características de los mercados minoristas mexicanos de gasolinas y diésel. Este ejercicio debería iniciar por considerar los niveles de concentración (por agentes económicos) en las diferentes regiones, donde importa no sólo la presencia de un número determinado de estaciones de servicio, sino también el hecho de que éstos rivalicen entre sí. En este sentido, los mercados donde existan mayores grados de presión competitiva en el menudeo –de la mano con condiciones propicias de abasto y disponibilidad de infraestructura– estarán mejor preparados respecto de aquellos donde no los haya.

El análisis de la concentración de las estaciones de servicio permite asimismo identificar áreas o regiones que podrían presentar riesgos de que, ante la flexibilización del precio máximo, los precios finales de la gasolina y el diésel se coloquen significativamente por arriba de las fluctuaciones que presenten los componentes que los conforman, principalmente los costos logísticos.

⁵⁴ Para ello, deberían tomarse en cuenta necesariamente los costos incurridos por PEMEX o sus empresas públicas subsidiarias que pudieran ser ineficientes, sino los posibles costos que resultarían de una operación eficiente de la cadena logística teniendo en cuenta, desde luego, las restricciones de infraestructura.

⁵⁵ Las comparaciones deben darse en promedios dentro de un horizonte de tiempo, debido a la gran variación de los precios de la gasolina.


Es importante señalar que la concentración, en sí misma, no es determinante para evaluar las condiciones de competencia en un mercado, pues como ha sido señalado, también es relevante considerar otros aspectos como la facilidad de entrada y la capacidad del consumidor para acudir a sustitutos viables. Asimismo, este factor debe evaluarse a la luz de los anteriores, pues la eficiencia del mercado al menudeo y la formación de precios finales están íntimamente relacionados con todas las actividades que suceden atrás de la cadena de valor.

E. Integralidad

Finalmente, los elementos contenidos en la presente opinión deberán ser analizados y ponderados en su conjunto, de tal forma que los precios sean liberados primero en zonas que cumplan con condiciones mínimas en cuanto a condiciones de suministro, logística y expendio al público y, después, en zonas donde el desfase previsto en el propio cronograma les permita avanzar en la construcción de dichas condiciones mínimas.

Independientemente de lo anterior, es imprescindible remover los obstáculos que impidan o inhiban la concurrencia de agentes económicos en todos y cada uno de los segmentos de la cadena de valor, o que limiten los grados de rivalidad competitiva entre éstos, para de esta manera transitar con mayores probabilidades de éxito en este proceso de flexibilización de precios de venta al público de gasolinas y el diésel.

Notifíquese. Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de esta COMISIÓN en la sesión del primero de diciembre de dos mil dieciséis, con fundamento en los artículos citados a lo largo de la presente resolución, ante la ausencia temporal de la Comisionada Presidenta Alejandra Palacios Prieto, quien votó en términos de lo establecido en el artículo 18, párrafo segundo de la LFCE, supliéndola en funciones el Comisionado Alejandro Ildelfonso Castañeda Sabido de conformidad con lo indicado en los artículos 19 y 20, fracción V de la LFCE y el oficio número PRES-CFCE-2016-230. Lo anterior ante la fe del Secretario Técnico, con fundamento en los artículos 2, fracción VIII, 4, fracción IV, 8 último párrafo, 18, 19 y 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI, del ESTATUTO.- Conste.



Alejandro Ildelfonso Castañeda Sabido
En suplencia por ausencia de la Comisionada Presidenta



Alejandra Palacios Prieto
Comisionada



Jesús Ignacio Navarro Zermeno
Comisionado



Martín Moguel Gloria
Comisionado



Benjamín Contreras Astiazarán
Comisionado



Brenda Gisela Hernández Ramírez
Comisionada



Eduardo Martínez Chombo
Comisionado



Sergio López Rodríguez
Secretario Técnico