

Ciudad de México, D.F., a 7 de enero 2016

Dra. María de Lourdes Melgar Palacios
Subsecretaria de Hidrocarburos
Secretaría de Energía
Presente.-

Asunto: Se emite opinión

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, 4, 10, 12, fracciones I y XII, y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE)¹; 149 de las Disposiciones Regulatorias de la LFCE²; 1, 4, fracción I, y 5, fracciones I, VIII y IX, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (ESTATUTO)³, el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (Comisión o COFECE) emite opinión sobre la propuesta de permitir la importación de gasolinas y diésel a cualquier interesado que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables a partir de dos mil dieciséis. Esta opinión se refiere únicamente a los efectos que esta medida podría tener en el proceso de competencia y libre concurrencia, conforme la información presentada por la dependencia solicitante, sin que la misma prejuzgue sobre aspectos de cualquier otra índole. La presente opinión tampoco tiene el alcance de una declaratoria sobre condiciones de competencia efectiva en términos de lo dispuesto en el artículo 96 de la LFCE.

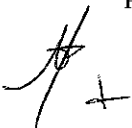
I. ANTECEDENTES

1. Con fecha dieciséis de diciembre de dos mil quince, se recibió en esta Comisión oficio número 500.-706/2015 a través del cual la Titular de la Subsecretaría de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía (SENER) solicita opinión de esta autoridad sobre “...*el efecto que tendría en el proceso de libre concurrencia y competencia el otorgamiento de permisos de importación de gasolina y diésel a particulares a partir del año 2016 en términos del [artículo Décimo Cuarto] Transitorio señalado de la Ley de Hidrocarburos*”.
2. El régimen transitorio establecido en la Ley de Hidrocarburos (LH) (artículos Décimo Primero y Décimo Cuarto Transitorios), aplicable al mercado de gasolinas y diésel, considera – entre otros aspectos – el calendario de eventos siguiente:
 - a) A partir del 1° de enero de 2015, la SENER podrá otorgar permisos para el tratamiento y refinación de petróleo así como para la comercialización de gasolina y diésel en territorio nacional a cualquier interesado que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables.
 - b) Los permisos para el expendio al público de gasolinas y diésel serán otorgados por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) a cualquier interesado a partir del 1° de enero de 2016, sin estar condicionada dicha actividad a la celebración de contratos de franquicia con

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

² Publicadas en el DOF, el diez de noviembre de dos mil catorce.

³ Publicado en el DOF, el ocho de julio de dos mil catorce.



Petróleos Mexicanos (Pemex) y sin limitar la posibilidad de dar por terminado el contrato de suministro de manera unilateral⁴.

- c) Hasta el 31 de diciembre de 2016, únicamente se podrán otorgar permisos para la importación de gasolinas y diésel a Pemex o sus empresas productivas subsidiarias.
 - d) A partir del 1° de enero de 2017, o antes si las condiciones de mercado lo permiten, los permisos para la importación de gasolinas y diésel podrán otorgarse a cualquier interesado que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables.
 - e) A partir del 1° de enero de 2018, los precios de estos combustibles se determinarán bajo condiciones de mercado.
3. En opinión de la SENER, adelantar el otorgamiento de permisos de importación de combustibles a particulares tendría los siguientes efectos positivos para el país:

- *“Incentiva las condiciones de competencia al eliminar la restricción de que el único suministrador es Petróleos Mexicanos.*
- *Disminuye la concentración de participación en el mercado de un solo participante, a través de la firma de nuevos contratos de suministro a largo plazo.*
- *Establece condiciones para que el consumidor tenga acceso a precios por debajo del máximo, particularmente en zonas fronterizas, en puntos de internación y en aquellos lugares con costos de logística menores al promedio de Petróleos Mexicanos.*
- *La apertura de las importaciones podría ayudar reducir eventos de escasez originados por los problemas que el otrora Pemex Refinación (hoy Pemex Transformación Industrial) ha tenido en su operación, tales como baja producción y problemas de suministro y que han llegado a reflejarse en escasez de combustibles.*
- *Detonaría la inversión, lo que permitiría llegar en mejores condiciones a la apertura plena del mercado en 2018.”*

II. ANÁLISIS EN MATERIA DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA

Para esta Comisión, adelantar la posibilidad de que agentes económicos distintos a Pemex, que cumplan las disposiciones jurídicas aplicables, puedan importar gasolinas y diésel a partir del dos mil dieciséis, tendría efectos competitivos ya que, de manera enunciativa y no limitativa: 1) permitiría reducir la posición dominante de Pemex al incorporar nuevos agentes en la cadena de abastecimiento; 2) abriría la posibilidad de que en un plazo más próximo las estaciones de servicio no dependan del suministro de Pemex; 3) incentivaría la creación de nueva infraestructura de transporte y logística así como el aprovechamiento de la ya existente; y, 4) permitiría aprovechar, en beneficio del consumidor, el esquema de banda de valores del precio máximo de las gasolinas y diésel impuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), o bien, una combinación de estos posibles efectos.

⁴ De conformidad con el régimen transitorio de la LH, la vigencia de los contratos actuales de suministro o venta de primera mano que suscriban Pemex, sus empresas productivas subsidiarias o sus empresas filiales, no podrá exceder del 31 de diciembre de 2016. Lo anterior, sin perjuicio de que a partir del 1° de enero de 2017 Pemex, sus empresas productivas subsidiarias o sus empresas filiales puedan celebrar contratos de suministro bajo las nuevas condiciones de mercado.

A. Permitir las importaciones por parte de terceros como condición para el desarrollo del mercado

La reforma energética en materia de gasolinas y diésel pretende, entre otros objetivos, aumentar las alternativas de abasto eficiente de combustibles y fomentar el establecimiento de un mayor número de estaciones de servicio en nuestro país a través de modelos de negocio diversos, lo que redundaría en mejores condiciones de calidad y precio para beneficio de los consumidores⁵.

Una de las premisas básicas para que surjan más estaciones de servicio, bajo distintos esquemas de negocio, es que exista la posibilidad de que los permisionarios adquieran combustibles de la fuente mayorista que mejor les convenga, ya sea a través de la refinación que realicen Pemex o refinerías privadas en el territorio nacional, a través de comercializadores, o bien, mediante la importación de estos petrolíferos. Por esa razón, las importaciones juegan un rol fundamental en este proceso, particularmente con miras a la posibilidad de establecer estaciones de servicio independientes al modelo de franquicia de Pemex a partir del primero de enero de dos mil dieciséis.

Aun cuando existe la posibilidad de que se establezcan estaciones de servicio distintas al modelo de franquicia de Pemex a partir de este año, la ausencia de una alternativa real de corto plazo a la proveeduría de combustible propiciará relaciones comerciales y contractuales de mediano plazo entre dicha empresa productiva del Estado y los comercializadores o propietarios de estaciones de servicio, lo que en un segundo momento podría dificultar la entrada al mercado de empresas interesadas en competir con Pemex en las actividades de abasto. Por ello, adelantar la posibilidad de que agentes económicos distintos a Pemex puedan importar gasolinas y diésel a partir del dos mil dieciséis facilitaría que los permisionarios ya establecidos, o bien, los nuevos competidores establezcan modelos de negocio distintos y puedan contar con opciones de proveeduría distintas a Pemex⁶.

B. Competencia en mercados relacionados, desarrollo de nueva infraestructura y aprovechamiento de la existente

Las disposiciones de la LH prevén mecanismos que tienen por objeto facilitar el acceso a la infraestructura de transporte y almacenamiento hasta ahora utilizada de manera exclusiva por Pemex⁷. En uso de sus atribuciones, la CRE deberá asegurar el acceso abierto y no discriminatorio a la infraestructura instalada de transporte y almacenamiento de petrolíferos, así como determinar las metodologías a seguir y la periodicidad para supervisar y certificar la capacidad disponible y utilizada

⁵ De conformidad con lo expresado por la SENER en su escrito, “[e]l mercado de combustibles de México hoy tiene un número bajo de estaciones de servicio respecto del promedio per cápita de otros países, lo que lo convierte en un mercado atractivo para las inversiones. En México existen 89 estaciones de servicio por cada millón de habitantes, mientras que en los EUA existen 387 y en Argentina 121”. [Énfasis añadido]

⁶ El desfase de un año en importaciones podría afectar las condiciones de competencia por lapsos de tiempo significativos, debido a que durante ese año, ante un escenario de un único proveedor, podrían generarse relaciones exclusivas o comerciales de largo plazo con Pemex que, ante un escenario de diversos proveedores, podrían no haberse formado.

⁷ Las reglas de acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la infraestructura de transporte y almacenamiento operada por Pemex para permitir a nuevos agentes económicos hacer uso de ésta podría tener un impacto limitado si dicha infraestructura se encuentra saturada en capacidad, o si resulta insuficiente. De acuerdo con la Estrategia Nacional de Energía 2013-2027, el 40% de los poliductos se encuentran al límite de su capacidad (utilizados a un porcentaje mayor del 90%).

efectivamente por Pemex, consustancial a sus actividades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la LH.

Adicionalmente, existen medios de transporte que podrían desarrollarse y utilizarse rápidamente para fines de importación, como sería el caso de los autotanques o carrotanques⁸.

Con motivo de lo anterior, se podría vislumbrar que existe un área de oportunidad para que privados incurrieren en la importación de combustibles y se desarrollen sistemas de logística adicionales al de Pemex para fines de comercialización y expendio al público. Adicionalmente, lo anterior podría hacer factible que en el corto plazo se aproveche de mejor manera la infraestructura existente⁹.

La importación de combustibles también alentará que se adelante el desarrollo de infraestructura de transporte, almacenamiento y distribución. Lo anterior, debido a que la posibilidad de importar, en ciertos casos, solo podría materializarse mediante el uso de infraestructura adicional.

C. Impacto de las importaciones sobre precios de las gasolinas y diésel

La publicación en el DOF el 18 de noviembre del dos mil quince del “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, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, modificó el modelo de precios máximos al público de las gasolinas y el diésel. De esta manera, para los ejercicios fiscales de dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, la SHCP establecerá una banda con valores mínimos y máximos para los precios de las gasolinas y del diésel. Con ello, se busca que los precios máximos puedan comenzar a fluctuar de forma consistente con su referencia internacional (como sucederá en la liberación definitiva de precios).

Al respecto, la SENER manifiesta en su escrito lo siguiente:

- *“Existen dos rubros del componente del precio máximo donde hay incentivos para la entrada de nuevos participantes: **precio de la molécula y el concepto de margen.**”*
 - ***Los importadores podrían conseguir mejores condiciones de compra de la molécula que Petróleos Mexicanos.***
 - ***Dentro del concepto de margen, son tres los rubros donde existiría la posibilidad de que los importadores tengan menores costos: transporte, manejo y flete.***
- (...)

⁸ De hecho, en determinadas regiones del país en las que existe una demanda real y/o potencial estable (especialmente en el noreste y en la frontera norte) dichas opciones podrían ser viables. De conformidad con la información proporcionada por la SENER: “[d]urante 2014, el 66% del volumen de petrolíferos se transportó por ducto y el 34% restante se transportó por auto-tanque”. Asimismo, esa dependencia menciona en su escrito que: “[e]n este caso, aun cuando la Comisión Reguladora de Energía no ha establecido las tarifas aplicables al transporte por ducto, el alto volumen de combustible que se transporta por auto-tanque es una clara señal que existen áreas de oportunidad para reducir dichos costos”.

⁹ La SENER señaló en el Oficio 500.-706/2015 referido en los antecedentes de esta opinión, que: “Existe capacidad ociosa promedio de almacenamiento de las terminales de almacenamiento y recepción a cargo de Petróleos Mexicanos del 41% de su capacidad, lo que significa que hay margen para permitir que nuevos participantes utilicen dicha infraestructura”.

[Énfasis añadido]

- *La fórmula de precios máximos considera los costos promedio de Petróleos Mexicanos, por lo que otros participantes podrían encontrar un área de oportunidad.*
- *El esquema de precio máximo nacional establece los incentivos para importar y proveer de combustibles a aquellos lugares donde los costos de los importadores sean menores al promedio de los costos de Petróleos Mexicanos.*
- *También existen incentivos para la inversión de nuevos participantes en el mercado de combustibles en el segmento de comercialización, ya que el precio prevé el margen para las estaciones de servicio.”*

[En todos los casos, énfasis añadido]

En este orden de ideas, permitir la importación de gasolinas y diésel por parte de personas distintas a Pemex tendría un doble efecto: i) por una parte, ofrecería un mayor margen de maniobra para que las estaciones de servicio que opten por esta fuente alterna de proveeduría aprovechen ganancias de eficiencia en los diferentes eslabones de la cadena de valor, y ii) por la otra, podría generar presiones competitivas sobre Pemex y las estaciones de servicio ligadas a dicha empresa productiva del Estado.

Cabe señalar que permitir la importación de gasolinas a partir de dos mil dieciséis podría en efecto ser un incentivo para que Pemex y sus franquiciatarios, así como sus eventuales competidores, aprovechen la banda de valores mínimo y máximo del precio y reduzcan los precios de estos combustibles en el mercado nacional, generando beneficios inmediatos a los consumidores, previo a la liberación de precios definitiva¹⁰.

III. CONCLUSIÓN

Con base en lo expuesto, el Pleno de esta COMISIÓN considera que adelantar las importaciones de gasolinas y diésel a partir de dos mil dieciséis por personas distintas a Pemex contribuiría a crear condiciones de competencia en los mercados de expendio al público y comercialización de gasolina y diésel en beneficio de los consumidores.

La magnitud del efecto positivo de adelantar las importaciones de gasolinas y diésel dependerá del acompañamiento de un paquete de acciones destinadas a generar una transición ordenada hacia un mercado competido de petrolíferos, incluyendo, por ejemplo, la garantía de acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la infraestructura operada por Pemex que sea necesaria para realizar de manera efectiva las actividades de importación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización. Asimismo, es necesario que los contratos de suministro y franquicia celebrados por permisionarios con Pemex no afecten indebidamente el proceso de libre competencia y competencia. De igual importancia es que las actividades de importación, en la medida de lo posible, puedan ser aprovechadas por un número importante de agentes económicos de tal manera que dichas actividades puedan ejercer una presión competitiva real en los mercados.

¹⁰ En este particular, la SENER estima como un escenario probable que “(...) la apertura a las importaciones modificarían el modelo de logística de la Empresa Productiva del Estado, lo que podría generar su salida de algunos mercados”.

Notifíquese. Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de esta COMISIÓN en sesión del siete de enero de dos mil dieciséis, con fundamento en los artículos citados a lo largo de la presente resolución. Lo anterior ante la fe del Secretario Técnico, con fundamento en los artículos 4, fracción IV, 18, 19, 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI, del ESTATUTO.- Conste.



Alejandra Palacios Prieto
Comisionada Presidenta



Jesús Ignacio Navarro Zermeño
Comisionado



Benjamín Contreras Astiazarán
Comisionado



Francisco Javier Nuñez Melgoza
Comisionado



Martín Moguel Gloria
Comisionado



Alejandro Idefonso Castañeda Sabido
Comisionado



Eduardo Martínez Chombo
Comisionado



Sergio López Rodríguez
Secretario Técnico