



Comisión
Federal de
Competencia
Económica

Resumen de la Opinión de la COFECE que tomará en cuenta la CRE para emitir los acuerdos o el cronograma para que en 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

8 de diciembre de 2016

Resumen de la Opinión de la COFECE que tomará en cuenta la CRE para emitir los acuerdos o el cronograma para que en 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

El 15 de noviembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. El artículo décimo segundo transitorio de esa ley ordena que la Comisión Reguladora de Energía (CRE), tomando en cuenta la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en lo tocante a los aspectos de libre concurrencia y competencia económica, emitirá los acuerdos o el cronograma para que durante 2017 y 2018 los precios al público de las gasolinas y el diésel se determinen bajo condiciones de mercado en las diferentes regiones del país, en lugar de la fecha originalmente prevista en la Ley de Hidrocarburos que establecía que la liberalización definitiva de precios ocurriría a partir del 1º de enero de 2018.

Composición de los precios finales de las gasolinas y el diésel

La cadena de valor de la industria de las gasolinas y diésel está conformada por diversos mercados y actividades logísticas que comienzan en los pozos de petróleo crudo (*upstream*) y llegan hasta la bomba despachadora en las estaciones de servicio (*midstream* y *downstream*). Cada uno de los eslabones de la cadena de valor (producción, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización) es objeto de un sistema de precios que, interconectados entre sí, determinan el precio final de venta final al público.

En un esquema de mercado abierto los precios finales de estos combustibles fluctúan en tiempo real reflejando los precios en cada uno de los eslabones de la cadena de valor. Estos precios son resultado de las condiciones de abasto y las realidades logísticas en cada región, así como de la presión competitiva que exista en cada actividad, incluyendo el mercado de expendio.

En México, 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 las estaciones de servicio. Este modelo, aunado a la fijación de un precio único 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.

Con la liberalización de los precios de expendio al público de las gasolinas y diésel, éstos deberán reflejar los costos y valores de oportunidad inherentes a cada actividad de la cadena logística. En este sentido, en contraste con lo observado con la política de precios administrados que ha prevalecido por varias décadas, los precios fluctuarán («hacia arriba» o «hacia abajo») 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 los impuestos; y, (iv) las condiciones de competencia prevaecientes en los mercados de mayoreo y expendio al público. Los precios finales podrán fluctuar con base en el comportamiento de estas variables, de manera diferenciada, a lo largo del territorio nacional.

Cabe señalar que actualmente el precio máximo de venta al público es determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El componente de mayor peso en el precio final 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 (precio de referencia). El siguiente componente en importancia son los impuestos, en particular, el impuesto especial sobre producción y servicios o IEPS, así como el impuesto al valor agregado o IVA (ver Gráfica 1).

El régimen fiscal contempla actualmente cuotas complementarias y otros estímulos fiscales (por ejemplo, en la frontera norte) que ocasionan que los costos de producir, transportar y distribuir estos combustibles no esten completamente reflejados en el precio final. La política tributaria, en este sentido, será un elemento a considerar para explicar los niveles de precios una vez que éstos sean liberalizados (ver Gráfica 2).

Finalmente, 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 Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las que permanezcan regulados. Resulta entonces necesario que los componentes considerados por dicha autoridad consideren cotizaciones del precio de referencia actualizadas, así como costos logísticos diferenciados por regiones.

Cadena de valor de la industria de las gasolinas y el diésel

Refinación nacional e importación

Para asegurar que los precios de venta al público de las gasolinas y el diésel sean reflejo de un mercado competido cuando ocurra la liberalización en 2017 y 2018, es indispensable contar con fuentes de abastecimiento y alternativas viables de suministro, ya sea por medio de la producción del sistema nacional de refinación o vía importaciones.

Sin embargo, las seis refinerías propiedad de PEMEX presentan una baja utilización (ver Gráfica 3) y problemas operativos que tensionan la infraestructura logística y generan inestabilidad en la operación de la industria. Por ello, en tanto no mejoren las condiciones de operación de las refinerías nacionales existentes o se genere inversión en nuevas, la competencia en el mercado de suministro de gasolina se dará vía las importaciones de estos productos. En este sentido, es indispensable generar incentivos y remover cualquier obstáculo para impulsar las actividades de importación.

En particular, resulta necesario: (i) garantizar el acceso de los agentes económicos interesados en realizar actividades de importación a los sistemas logísticos de internación operados por PEMEX; (ii) garantizar el acceso abierto efectivo y no indebidamente discriminatorio a los ductos y terminales de almacenamiento ubicados en los puertos mexicanos, así como a instalaciones y servicios asociados; y, (iii) desarrollar nueva infraestructura en los puertos, tomado en cuenta que el 80% de la gasolina que ya se importa al país se interna vía marítima.

Transporte y almacenamiento

Con objeto de generar condiciones de competencia «aguas abajo», hasta la bomba despachadora en las estaciones de servicio, será fundamental garantizar el acceso efectivo a la infraestructura de transporte y almacenamiento existente, actualmente operada por PEMEX. Recientemente, la CRE aprobó las propuestas definitivas de Temporada Abierta que deberá llevar a cabo esa empresa productiva del Estado para que terceros interesados puedan utilizar parte de su infraestructura de ductos y terminales. La liberalización de los precios, a partir del próximo año, trae consigo la necesidad de que la Temporada Abierta sea instrumentada de manera pronta y efectiva en los sistemas anunciados por el órgano regulador. Como resultado de la Temporada Abierta es necesario 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.

Para aliviar la saturación de la infraestructura será importante facilitar el establecimiento de alternativas logísticas y la materialización de nuevas inversiones. Por ello, todas las autoridades públicas deben revisar de manera permanente la regulación en materia de permisos y autorizaciones, derecho de vía, normas y reglamentos de construcción, conexiones e interconexiones a sistemas de terceros, a efecto de no obstaculizar o diferir proyectos de inversión.

Con la liberalización de los precios de expendio al público saldrán a la luz los problemas de falta de infraestructura en tanto: (i) PEMEX hace 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; (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. Los diferenciales en costos logísticos entre regiones del país solo se verán aliviados en la medida en que nuevos participantes puedan distribuir la gasolina de manera eficiente en todo el territorio nacional.

Distribución y mercados al mayoreo

Antes de la reforma energética, PEMEX tomaba las decisiones de suministro y logística en estos mercados y garantizaba a sus franquiciatarios un margen comercial. Ese modelo de comercialización impidió el desarrollo de un mercado de mayoreo que, en mercados competidos, tiene la importante función de asegurar el abastecimiento eficiente y transparentar los costos logísticos y comerciales a lo largo de la cadena de valor, es decir, desde las refinerías o puntos de importación hasta los centros de consumo o expendio al público. Del desarrollo de esta actividad depende en gran medida que la competencia en el mercado de expendio al público sea efectiva y refleje los verdaderos costos de proveer cada producto en determinado momento y lugar.

Sin embargo, en el escenario actual, el mercado de mayoreo está en una fase de desarrollo incipiente. Para el funcionamiento eficiente de esta industria, 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 a la infraestructura existente a costos competitivos, o bien, desarrollar sus propias alternativas logísticas. Entre otras cosas, la regulación de los precios de venta de primera mano no debe generar distorsiones que impidan o inhiban la formación de este mercado, por ejemplo imponiendo diferenciales de precios elevados entre regiones adyacentes.

Mercados al menudeo

El número de agentes económicos que participen en el 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 esto, a su vez, sobre los precios finales de venta al público. Por ello, resulta necesario medir el grado de concentración en los mercados regionales. 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.

Un indicador cuantitativo ampliamente utilizado alrededor del mundo para este fin –como primera aproximación– es el índice Herfindahl-Hirschman (IHH), el cual considera la participación de mercado de todos los oferentes que concurren a éste. 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 el caso específico de barreras a la entrada, la COFECE ha evidenciado que ordenamientos estatales y municipales mantienen restricciones anticompetitivas pues: (i) continúan regulando aspectos que ya no resultan aplicables o corresponden exclusivamente a los órganos reguladores sectoriales en materia energética, sobre todo en materia de requisitos técnicos y medio ambiente; (ii) omiten señalar los criterios, procedimientos y plazos para que las autoridades den respuesta a las solicitudes, o bien, le otorgan importantes grados de discrecionalidad; (iii) imponen requisitos de distancias mínimas entre estaciones de servicio que tienen el efecto de limitar la oferta y otorgar zonas de influencia en beneficio de los agentes ya establecidos; y, (iv) condicionan indebidamente la superficie y características que debe tener el predio donde se establezca una estación de servicio, entre otras.

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 regional, 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 configura en esta etapa inicial un criterio fundamental al momento de diseñar la regionalización de la liberalización.

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. 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, así como un sistema tarifario y de precios a esa empresa productiva del Estado que permita enviar señales a los mercados sobre si es necesario o no expandir los sistemas logísticos existentes.

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. Las señales de precios y su fluctuación serán un incentivo a la inversión y a la participación de nuevos agentes económicos.

Con el objetivo de tener una noción sobre el rango de precios que se espera observar en cada punto del país, podría llevarse a cabo un ejercicio 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 distribución. La estimación de los diferenciales de costos, producto de las posibles ineficiencias de los mercados 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 país.

De igual forma, el modelo podría utilizarse como una referencia para que el regulador sectorial tenga información que le permita identificar si los niveles de precios en las diferentes regiones: (i) obedecen a condiciones de mercado, como la evolución de los precios del petróleo crudo; (ii) son resultado del sistema logístico prevaleciente o de eventos fortuitos, como accidentes, condiciones climáticas o desastres naturales; o bien, (iii) derivan de situaciones irregulares, como posibles prácticas anticompetitivas, contexto en el que la COFECE ejercería sus atribuciones de investigación y sanción.

D. 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 en las diferentes regiones y en los diversos mercados minoristas mexicanos de gasolinas y diésel. Este ejercicio debería iniciar por considerar

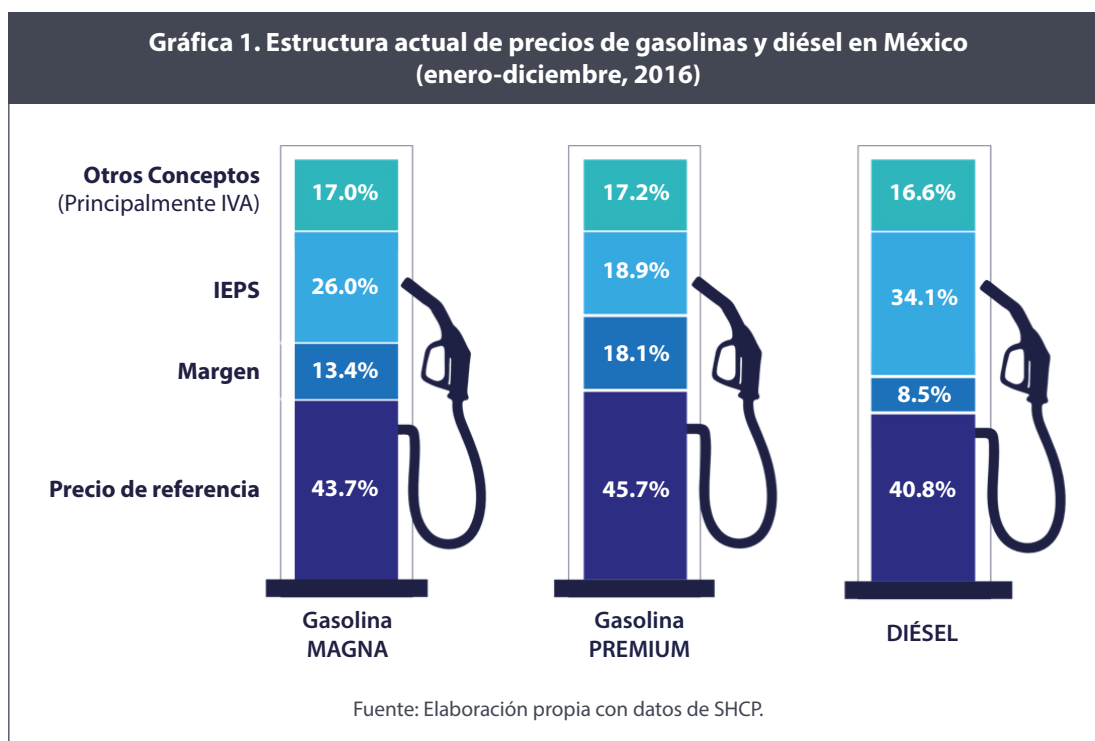
los niveles de concentración (por agentes económicos) en las diferentes regiones, donde importa no sólo la presencia de un número determinado de estaciones de servicio, sino también el hecho de que éstas rivalicen entre sí. Así, los mercados donde existan mayores grados de presión competitiva en el menudeo –de la mano con condiciones propicias de abasto y disponibilidad de infraestructura– estarán mejor preparados respecto de aquellos donde no los haya.

E. Integralidad

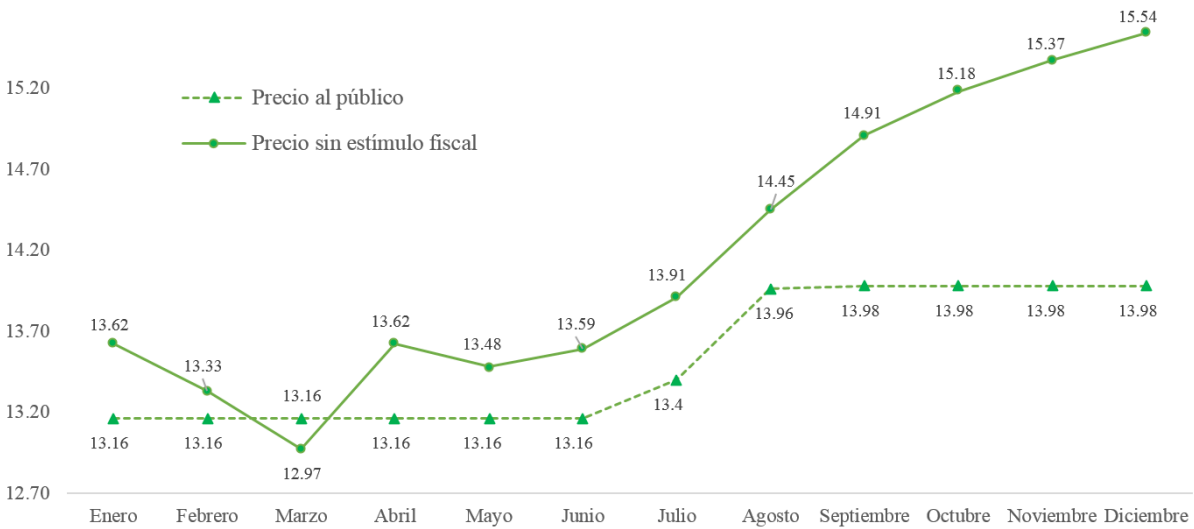
Los elementos contenidos en la presente opinión deberán ser analizados y ponderados en su conjunto, de tal forma que los precios sean liberados primero en zonas que cumplan con condiciones mínimas en cuanto a condiciones de suministro, logística y expendio al público y, después, en zonas donde el desfase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

Datos relevantes

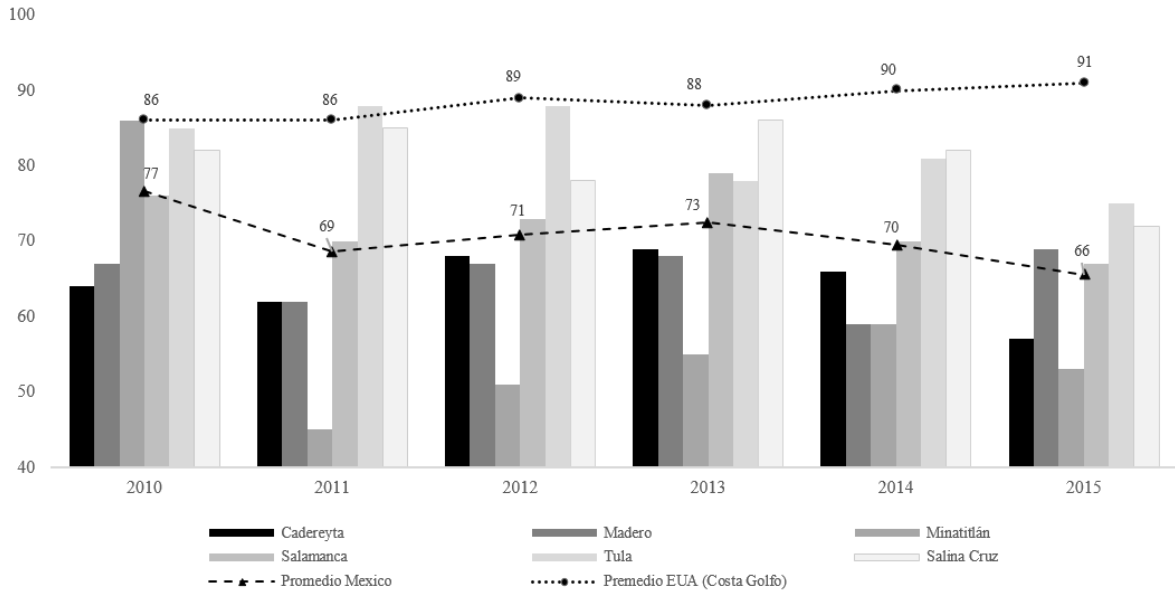


Gráfica 2. Precio al público y precio sin estímulo fiscal ni cuotas complementarias, 2016 (Gasolina Magna)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

Gráfica 3. Porcentaje promedio de utilización en las refinerías mexicanas (2010-2015)



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

Refinación nacional e importación

- 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 años.
- En 2015, PEMEX importó el 53% de los combustibles de origen fósil comercializados para satisfacer la demanda nacional.
- 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.
- 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).
- La capacidad de almacenamiento de dos empresas privadas en el puerto de Houston, Texas (Magellan Midstream [14 mmb] y Kinder Morgan [7.5 mmb]) es mayor que la capacidad instalada en los puertos de importación en México, que es de 10.6 millones de barriles.

Transporte y almacenamiento

- 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.
- Únicamente 4.7 % de la infraestructura ferroviaria es empleada para el transporte de petrolíferos. 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).
- 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.
- De acuerdo con información de PEMEX, la capacidad nacional operativa en las TAR asciende a 14,721 millones de barriles y, dicha capacidad, permite sólo 4 días de inventario a nivel nacional.

Distribución y mercados al mayoreo

- El estado de California, en los Estados Unidos de América, cuenta con 144 entidades registradas para llevar a cabo actividades de distribución de combustibles entre refinерías y terminales de importación y puntos de venta finales. En México este mercado está apenas en fase incipiente de formación.

Mercados al menudeo

- 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 económica
- La Ciudad de México, el Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y Puebla concentran poco más del 35% del total de estaciones de servicio establecidas (11,444).
- 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. Por otro lado, en Calexico, California, Shell y Chevron venden el litro de gasolina regular a \$14.11. (Dato del 29 de noviembre).



Comisión
Federal de
Competencia
Económica

Un México mejor es competencia de todos