

Cómo asegurar mercados competitivos de gasolinas y diésel en México

Enero 2019

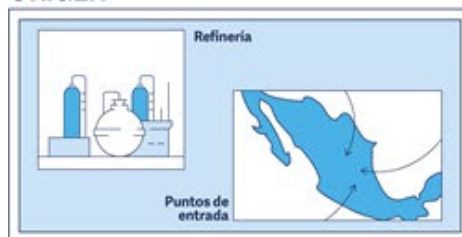


Comisión
Federal de
Competencia
Económica

- La coyuntura actual es una excelente oportunidad para detectar aspectos que deben abordarse para promover un funcionamiento eficiente del mercado de gasolinas y diésel, en beneficio de la ciudadanía.
- El mercado mexicano de combustibles tiene una gran carencia de sistemas logísticos integrales. México cuenta con 3 días de inventarios de combustibles líquidos, mientras que los Estados Unidos tienen más de 20.
- Ello impide la participación inmediata y significativa de empresas privadas que introduzcan capital y competencia al país.
- A cuatro años de la apertura del mercado, el eslabón mayorista de gasolinas se caracteriza por la presencia prácticamente absoluta de Pemex, quien podría estar soportando una carga fuerte de pérdidas.
- Esta situación afecta las finanzas de la empresa, e inhibe la participación del sector privado en las actividades de comercialización y suministro de petrolíferos, así como en la materialización de las inversiones anunciadas para nueva infraestructura.
- En el expendio al público, la posibilidad de reducir precios a través de la competencia se ve limitada por obstáculos a la instalación de nuevas estaciones de servicio.
- La COFECE realiza recomendaciones para resolver estas problemáticas, para lograr mayor competencia a través de opciones diversificadas de suministro de gasolinas y diésel.
- La participación de múltiples actores en el mercado contribuye a que haya competencia (precios lo más bajos posibles) y seguridad energética (abasto seguro e infraestructura suficiente).

	Preocupaciones externadas por el Presidente López Obrador	Problemáticas detectadas por COFECE a través de este estudio
1. MAYOREO	<ul style="list-style-type: none"> Pemex es el único mayorista. No se han ejercido los permisos de importación de gasolinas. No hay suficiente infraestructura de almacenamiento y transporte, ni inversión en la misma. 	<ul style="list-style-type: none"> Aunque 75 marcas distintas a Pemex venden gasolina al consumidor, Pemex Tri abastece el 94% de este combustible. Pemex Log controla la mayor parte de la infraestructura de almacenamiento y transporte, la cual es insuficiente para sus propias operaciones y las de terceros. La política de comercialización de Pemex Tri y las posibles ventajas que Pemex Log otorga a ésta, podría dificultar que privados le puedan competir. Esto inhibe tanto nuevas inversiones en infraestructura como la importación de combustible por parte de terceros. La construcción de nueva infraestructura avanza más lentamente que las necesidades del país por razones regulatorias y de coordinación entre diversas autoridades.
2. EXPENDIO	<ul style="list-style-type: none"> Los márgenes en estaciones de servicio son demasiado elevados en relación a los de otros países. 	<ul style="list-style-type: none"> En meses recientes, los precios al público no han reflejado la disminución del precio internacional del petróleo. Los descuentos que otorga Pemex a algunos clientes podrían no ser trasladados en la venta al público. Desde la apertura del mercado a la competencia, prácticamente no se han instalado nuevas gasolineras; solo han cambiado de bandera las existentes. La apertura de nuevas gasolineras ayudaría a que por medio de la competencia se ajusten los márgenes de venta al público.

ORIGEN



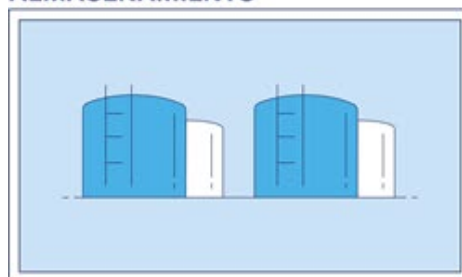
Comienza cuando los petrolíferos se adquieren a boca de refinería nacional o con su entrada al país en los puntos de internación (puertos, ductos en frontera, conexiones férreas internacionales o por carretera).

TRANSPORTE

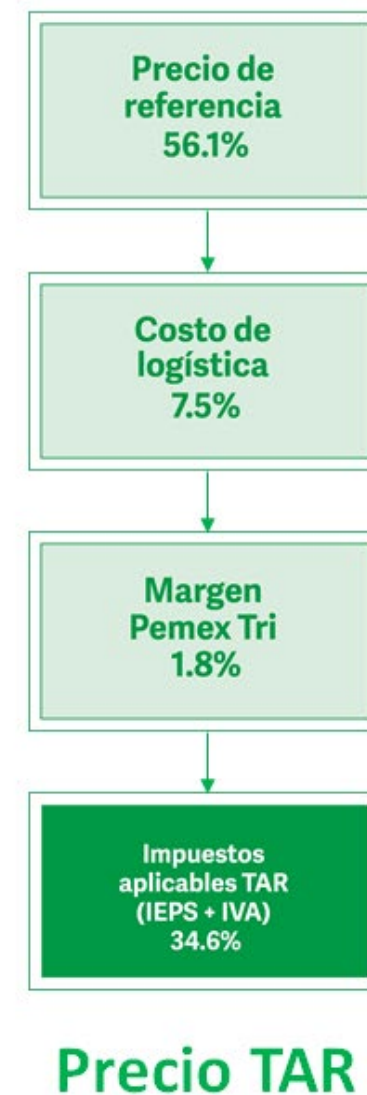


El siguiente paso es su transporte en grandes cantidades por diversos medios que tienen costos relativos diversos.

ALMACENAMIENTO



Incluye la actividad de almacenamiento en las Terminales de Almacenamiento y Reparto (TAR), tanto de Pemex como del sector privado.

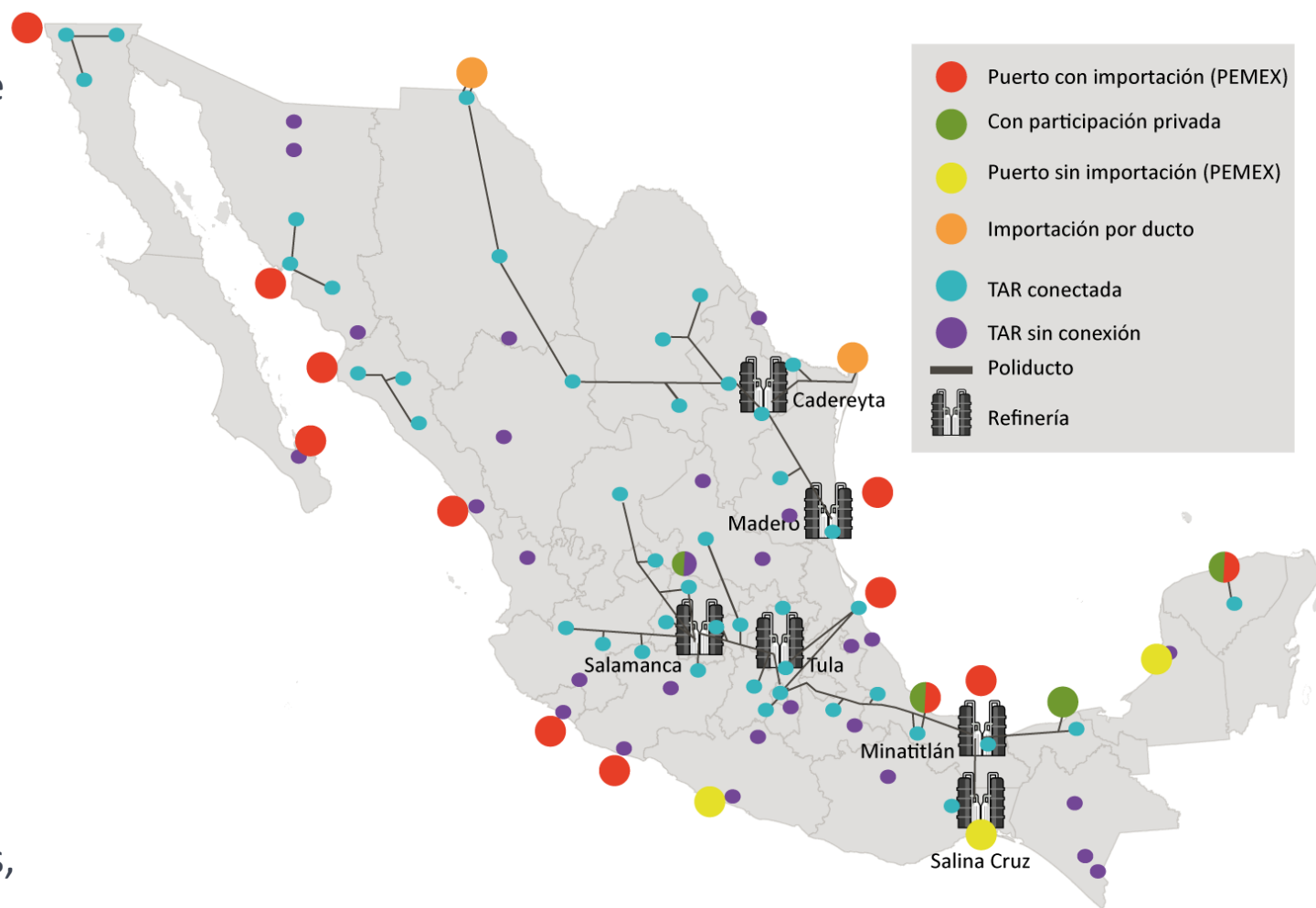


La infraestructura portuaria, de transporte y almacenamiento de petrolíferos es fundamental para el desarrollo de un mercado mayorista.

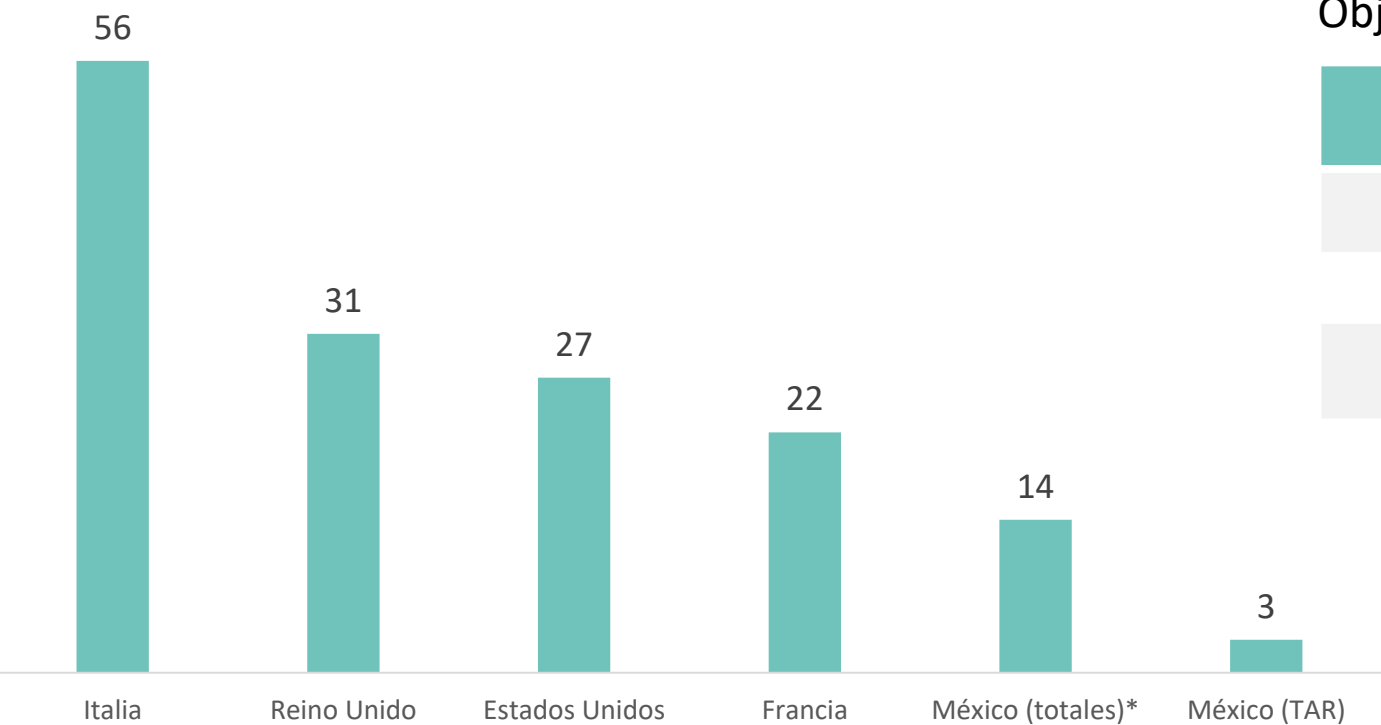
Una infraestructura suficiente reduce costos, incrementa la participación de actores y por ende la competencia, así como la seguridad del abasto.

La infraestructura actual es insuficiente y está prácticamente en manos de Pemex.

- I. Solamente 11% de la capacidad de almacenamiento está en manos de privados.
- II. 100% de los poliductos son de Pemex. Este medio representa el 76% del transporte total de petrolíferos.
- III. Pemex tiene presencia en 15 puertos del país, los privados en tres.



Capacidad de almacenamiento de petrolíferos expresados en días de ventas, países seleccionados (2016)



Nota: Incluye turbosina
* Inventarios totales incluye refinerías, barcos, ductos y Terminales de Almacenamiento y Reparto.

Objetivos de almacenamiento en días (por región)

Año	Días de ventas promedio (inventario mínimo)
2020	5
2022	Entre 8 y 9
2025	Entre 10 y 13

Pemex Log tiene presupuestado invertir 177 mdp en proyectos de infraestructura en 2019; 93% inferior respecto a 2016 e insuficiente para mantener una red robusta y en crecimiento.

Gasto programable de Pemex Log para 2016 y 2019 (millones de pesos)

Rubro	2016	2019 (Proy)	Cambio
Presupuesto total de Pemex Log	\$29,463	\$47,578	61.48%
Proyectos de infraestructura económica de hidrocarburos	\$2,707	\$177	-93.46%
Distribución de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos	\$23,057	\$46,373	101.12%

- El rubro “Proyectos de infraestructura” representaba el 9.2% del total del gasto programable de Pemex Log en 2016. Para 2019, solo representa el 0.4%.
- No se cuenta con recursos públicos suficientes para crear cadenas de suministro robustas, redundantes y seguras. Se requiere de la inversión privada.
- Por ejemplo, suponiendo que se utilizaran los \$177 millones de pesos exclusivamente para el desarrollo de nueva infraestructura de almacenamiento, se podría incrementar dicha capacidad en 97 mil barriles, un aumento del 0.3%.

Nota: En la clasificación de programas presupuestarios del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, la descripción “Distribución de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos” tiene asignada la clave E010 y corresponde a a modalidad de programas E: “Prestación de servicios públicos”. Mientras que la descripción “Proyectos de infraestructura económica de hidrocarburos” tiene asignada la clave K002 que corresponde a la modalidad K: “Proyectos de inversión”.

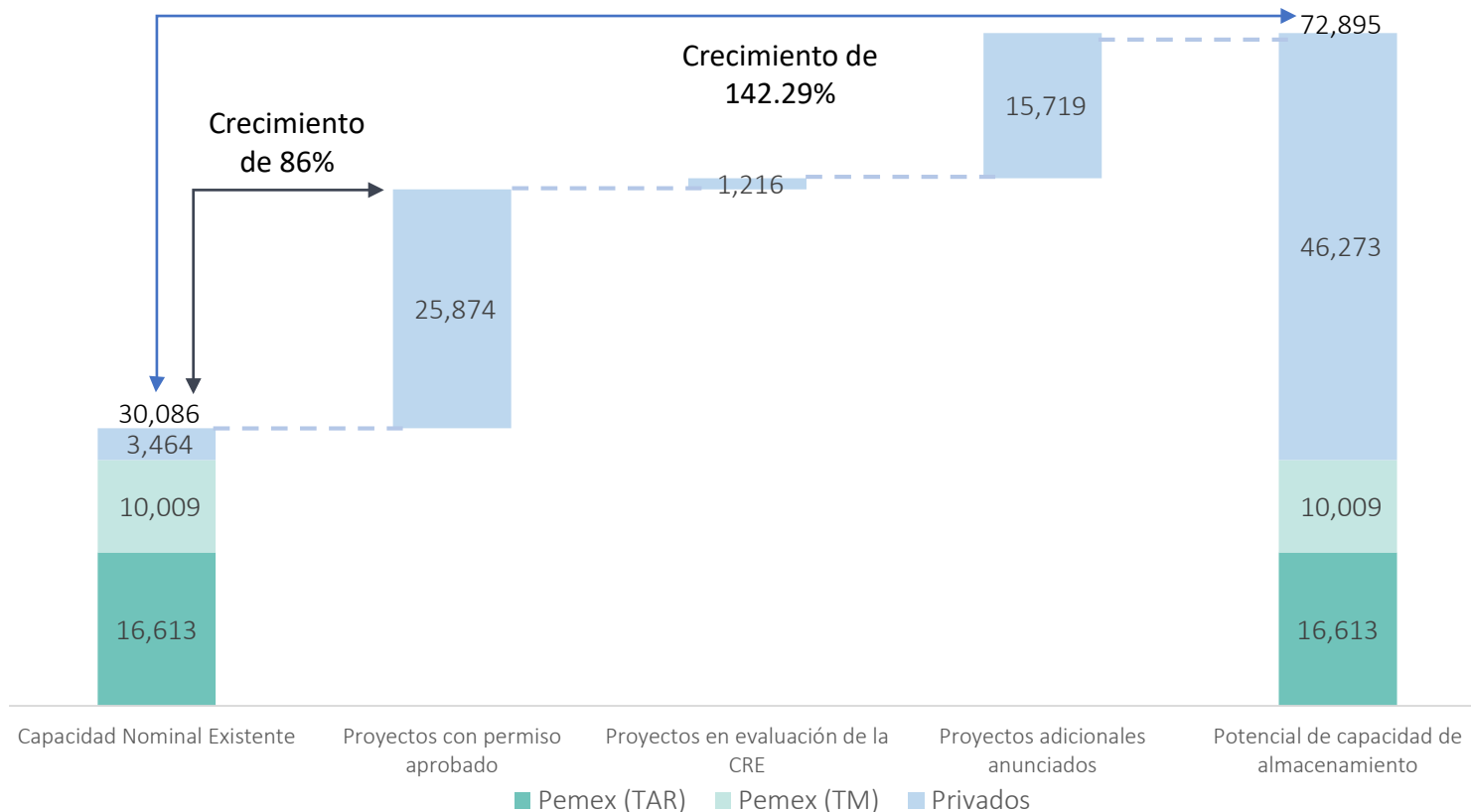
Fuente(s): Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Empresas Productivas del Estado* (2019). [Aquí](#).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Empresas Productivas del Estado* (2016). [Aquí](#).

Existen proyectos privados anunciados para aumentar la capacidad instalada de almacenamiento en 86% y de ductos en 9.8%, pero su ejecución depende de que exista claridad regulatoria.

8

Crecimiento de la capacidad nominal de almacenamiento de gasolinas a partir de proyectos privados anunciados y en desarrollo en 2018 (mb)



Temas claves a atender para la creación de un verdadero mercado mayorista:

1. Política de acceso a la infraestructura de Pemex Log.
2. Transparencia en la relación entre Pemex Log y Pemex Tri.
3. Revisión de la política de comercialización de Pemex Tri.
4. Coordinación regulatoria y gubernamental para la inversión en infraestructura.

Nota: Excluye todas las TAR que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) esté considerando convertir de combustóleo a petrolíferos (10.7 mb para 2030). El proceso debió empezar en 2016.

El acceso de terceros a la capacidad existente de almacenamiento y ductos de Pemex Log ha sido insuficiente para permitir la participación inmediata y significativa de importadores de gasolinas distintos de Pemex.

- La apertura del mercado contempló que, en tanto no se desarrollara nueva infraestructura, los privados podrían tener acceso a la existente **a través de Temporadas Abiertas**.
- Hay un retraso significativo en el cronograma de las Temporadas Abiertas. Su inicio se tenía previsto para 2017, año en el que se celebrarían 5 procesos regionales, pero únicamente se logró llevar a cabo uno.
- A la fecha se han llevado a cabo 6 Temporadas Abiertas, pero 3 se declararon desiertas ante la falta de ofertas.
- El único ganador en las Temporadas Abiertas (en 3 de ellas) ha sido *Tesoro/Andeavor*, que utiliza esta capacidad para surtir a sus estaciones ARCO en Baja California y el Pacífico.
- La falta de ofertas se debe a que se ha dejado fuera de las subastas infraestructura clave para que los privados puedan contar con sistemas logísticos integrales.
- No se conocen los criterios utilizados por Pemex Log para determinar la capacidad que tiene disponible para ponerla a disposición de terceros.

La relación económica entre Pemex Log y Pemex Tri podría denotar subsidios cruzados entre las dos entidades, representando una carga de subsidio para Pemex y una posición de ventaja de Pemex Tri respecto de otros mayoristas.

10

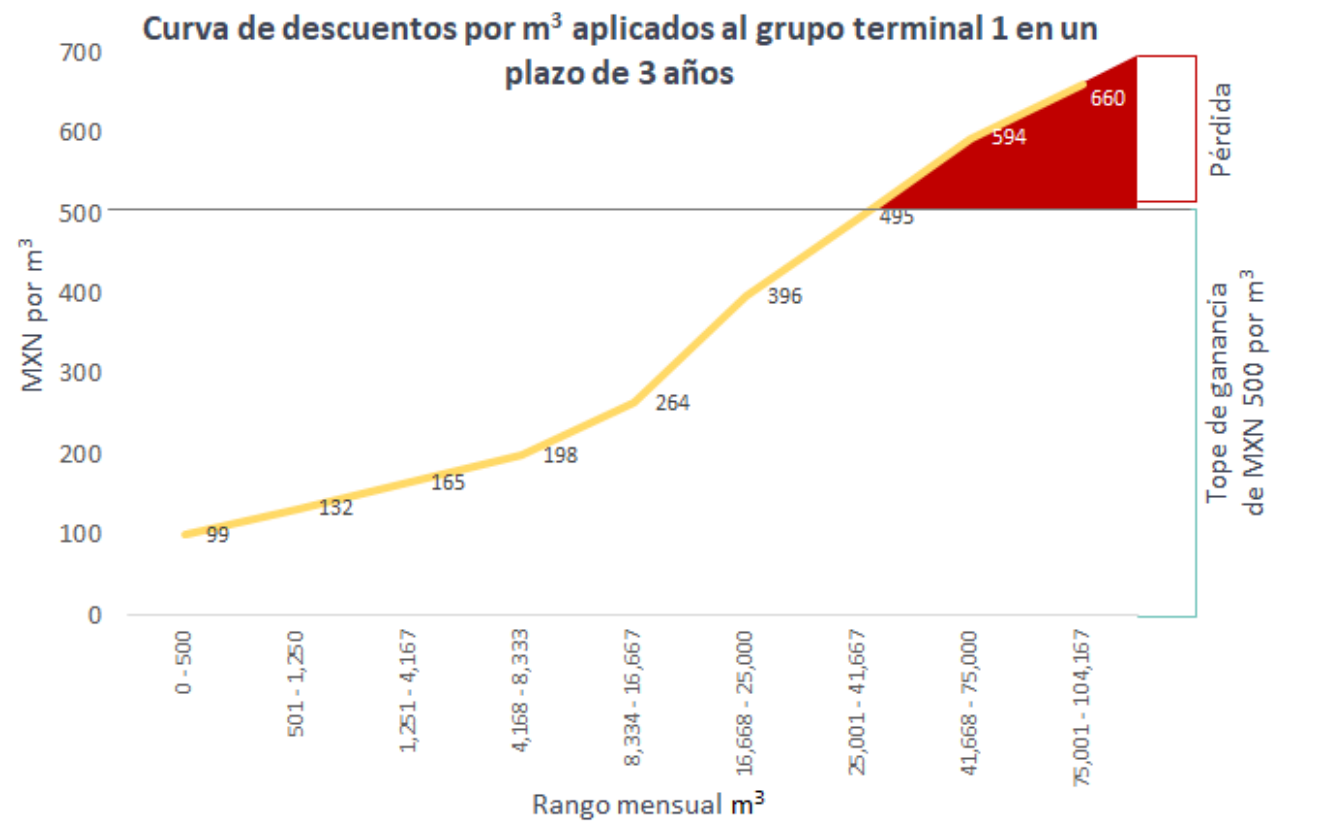
- Alrededor de 7.5% de los costos de los comercializadores al mayoreo está relacionado con los servicios de transporte y almacenamiento.
- Pemex Log proporciona estos servicios a Pemex Tri, a PEP y a los terceros que obtengan capacidad en Temporadas Abiertas.
- Los estados financieros que publica Pemex Log muestran que dicha empresa opera con pérdidas.
- No hay información pública de lo que Pemex Log le cobra a Pemex Tri por sus servicios de transporte y almacenamiento.
- Podría ser que Pemex Log ofrezca precios bajos de almacenamiento y transporte a Pemex Tri, lo cual:
 - Explicaría en alguna medida las pérdidas de Pemex Log;
 - Permitiría a Pemex Tri dar descuentos que sus competidores no pueden replicar, desincentivando la participación privada.

El nivel de descuento que Pemex Tri ha implementado es mayor conforme crece el volumen contratado y aumenta el plazo del contrato.

Descuentos en MXN por m³			
Rango Mensual de m³	Plazo de contrato		
	1 año	2 años	3 años
0 - 500	0	50	99
501 - 1,250	33	74	132
...			
25,001 - 41,667	215	347	495
41,668 - 75,000	264	421	594
75,001 - 104,167	297	470	660

Nota: Los rangos de descuentos mostrados son los aplicables para el grupo de terminal 1, no se muestran los descuentos de los grupos de terminal 2 y 3.

Los descuentos aplicados durante 2018 pudieron ser incluso mayores que su tope de ganancia permitido.



- Sin un mínimo de demanda anclada es difícil que los privados se comprometan a importar gasolinas y/o a construir infraestructura, salvo que sea para Pemex.

Es absolutamente necesaria la coordinación para la inversión en infraestructura. Existen varios puntos de contacto con distintas autoridades para la construcción de la misma.

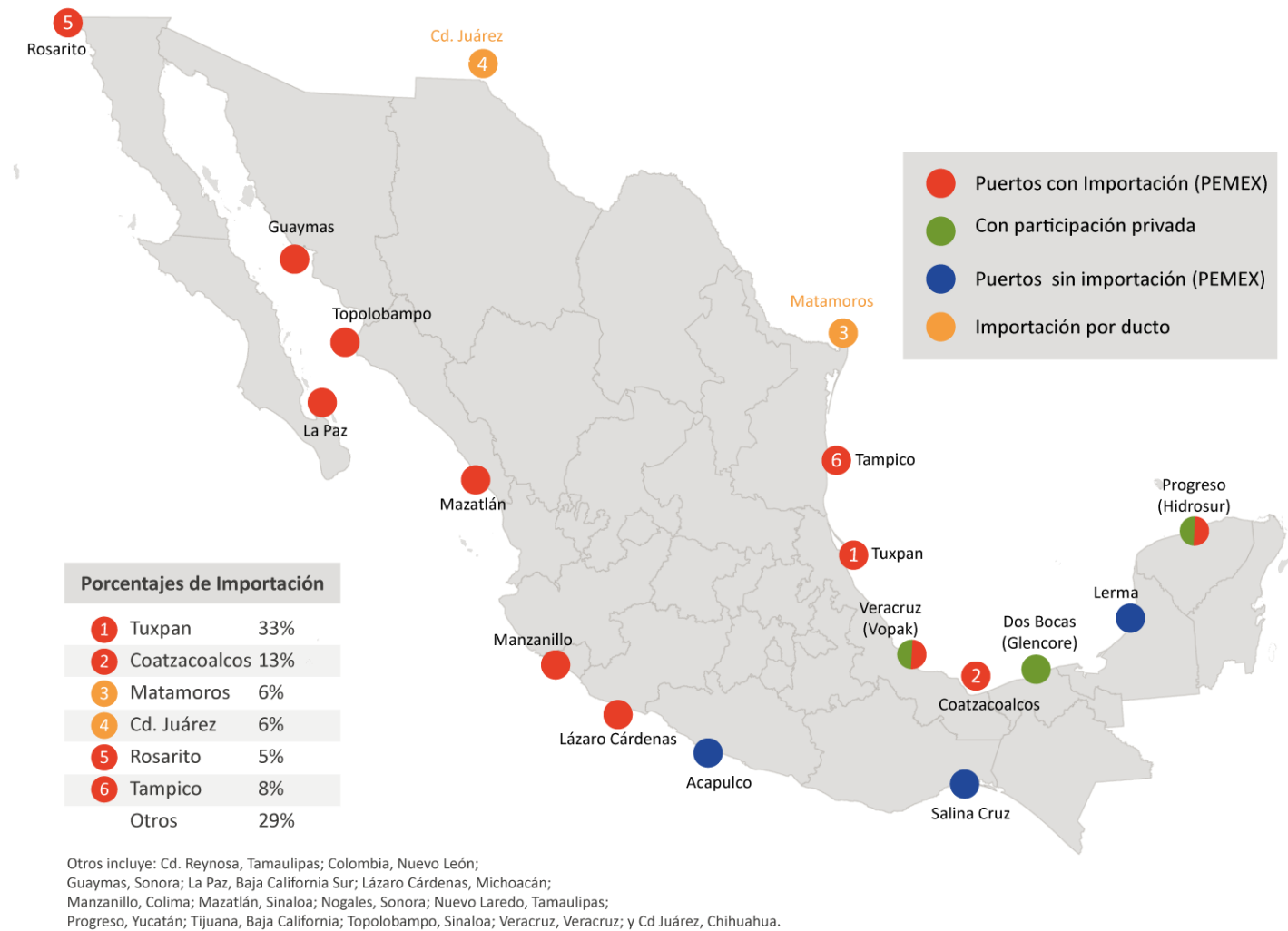
- Por ejemplo, la construcción de nuevos ductos requiere derechos de vía que, a su vez, exigen permisos de diversas autoridades.

Autoridades federales	
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Autoridades estatales
Comisión Reguladora de Energía	
Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente	
Comisión Nacional del Agua	Autoridades municipales
Comisión Federal de Electricidad	
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	

- Se requiere una visión de país para la creación de sistemas logísticos integrales: los ductos no son útiles si no están conectados a los puertos y terminales de almacenamiento, con acceso a transporte hacia los centros de consumo.

80% de las importaciones de gasolinas ingresa por los puertos. Su desarrollo es fundamental para agilizar e incrementar los puntos de entrada de los petrolíferos al territorio nacional.

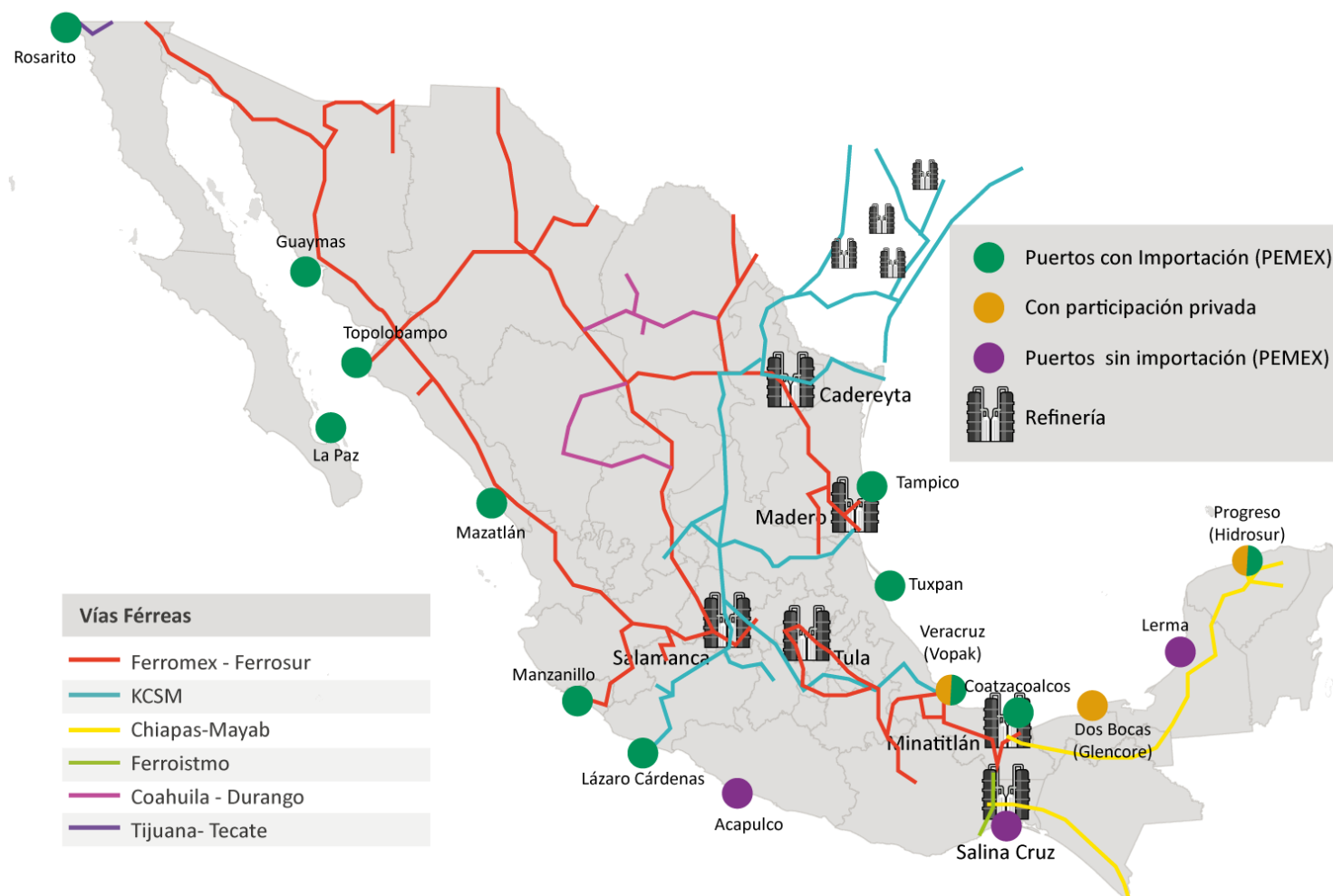
- La mitad de las importaciones de gasolina ingresan por Tuxpan y Coatzacoalcos.
- La ventaja del transporte por barco es su potencial de trasladar altos volúmenes, así como la cercanía geográfica con el principal centro de refinación a nivel internacional.
- De los 11 procesos que la COFECE analizó entre octubre 2016 y junio de 2018 para la ampliación de infraestructura portuaria, solo en las terminales de Veracruz, Coatzacoalcos y Topolobampo se ha declarado un ganador.



La mejor alternativa de transporte de grandes volúmenes ante la situación de inseguridad que se presenta en los ductos es a través de ferrocarriles eficientes.

14

- La CRE ha otorgado permisos de transporte de petrolíferos al menos a seis empresas ferroviarias.
- Kansas City Southern de México concentra el acceso a 5 de las 6 refinерías del país.
- También tiene conexiones en la frontera con Texas, EUA y hasta el centro del país.
- Grupo Ferromex-Ferrosur tiene acceso a puertos importantes en la Costa del Pacífico y en Coatzacoalcos.
- Las empresas ferroviarias deben ofrecer los mismos términos en sus servicios cuando tengan vínculos con empresas propietarias de infraestructura de almacenamiento, que cuando no sea el caso.



Para incentivar el desarrollo de un mercado mayorista, la COFECE recomienda lo siguiente con respecto a la política comercial de Pemex Tri:

15

- Asegurar el estricto cumplimiento de las nuevas obligaciones de regulación asimétrica establecidas a Pemex Tri (Acuerdo A/057/2018 de diciembre de 2018), y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento. [CRE]
 1. Pemex debe publicar diariamente los precios de VPM* y precios en TAR, con alto nivel de detalle sobre sus componentes (incluyendo precios de referencia, logísticos, impuestos, descuentos y otros).
 2. Pemex debe presentar a la CRE, una vez al mes, el desglose de los costos por cada servicio de logística considerado, tales como el transporte, almacenamiento, servicios aduanales u otros servicios de logística por terminal.
- Fortalecer la regulación asimétrica que actualmente se aplica a Pemex Tri con la finalidad de: [CRE]
 1. Reducir a cero las pérdidas de la empresa por comercialización de petrolíferos.
 2. Minimizar aún más la dispersión en los descuentos por volumen otorgados por Pemex Tri.
 3. Revisar los descuentos por plazo del contrato.
- Exigir a Pemex Tri informes periódicos sobre las ganancias efectivas de la empresa por la venta al mayoreo de gasolina. [CRE]

* VPM: Venta de Primera Mano.

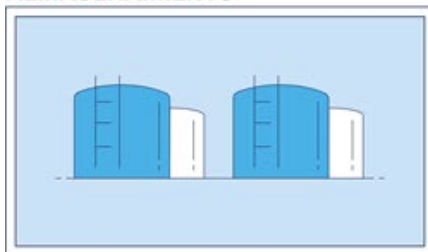
El desarrollo de un mercado mayorista requiere incentivar inversión en nueva infraestructura y mejor uso de la existente, por ello la COFECE recomienda:

16

1. Solicitar y transparentar las condiciones contractuales que mantienen entre sí Pemex Tri y Pemex Log. [CRE]
2. Contar con criterios objetivos y transparentes entre la CRE y Pemex Log que le permitan al regulador avalar la elegibilidad de la infraestructura participante en las Temporadas Abiertas. [CRE]
3. Transformar a Pemex Log en un operador independiente de Pemex. [Congreso de la Unión]
4. Aliviar la carga regulatoria necesaria para obtener todos los permisos. Para lograrlo se propone:
 - Implementar un programa de incentivos presupuestales a las entidades federativas que elaboren y apliquen planes de fomento a la inversión en infraestructura energética. [SHCP]
 - Crear un grupo de trabajo de alto nivel en el gobierno federal, con una visión estratégica, para dar seguimiento al desarrollo de sistemas logísticos integrales y facilitar todos los trámites y permisos. [SCT, SENER, CNH, CRE y ASEA]
5. Incluir como supuesto de participación cruzada y la necesaria autorización *ex ante* por parte de COFECE para concretar el vínculo entre empresas ferroviarias con empresas propietarias de infraestructura de almacenamiento o que se dediquen a la comercialización de petrolíferos. [Congreso de la Unión]

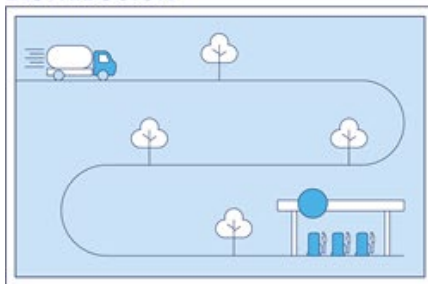
2. Expendio al público

ALMACENAMIENTO



Comienza con la compra de petrolíferos por parte de las estaciones de servicio a un mayorista.

DISTRIBUCIÓN

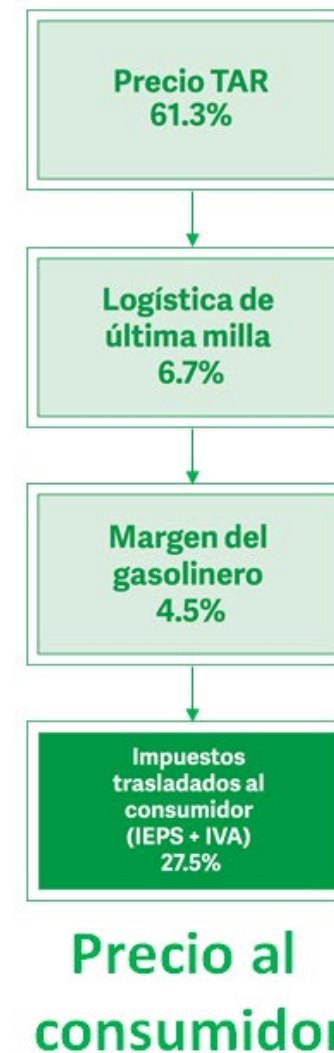


Incluye la logística de “última milla”, es decir, el transporte final desde la TAR hasta la estación de servicio.

EXPENDIO AL PÚBLICO



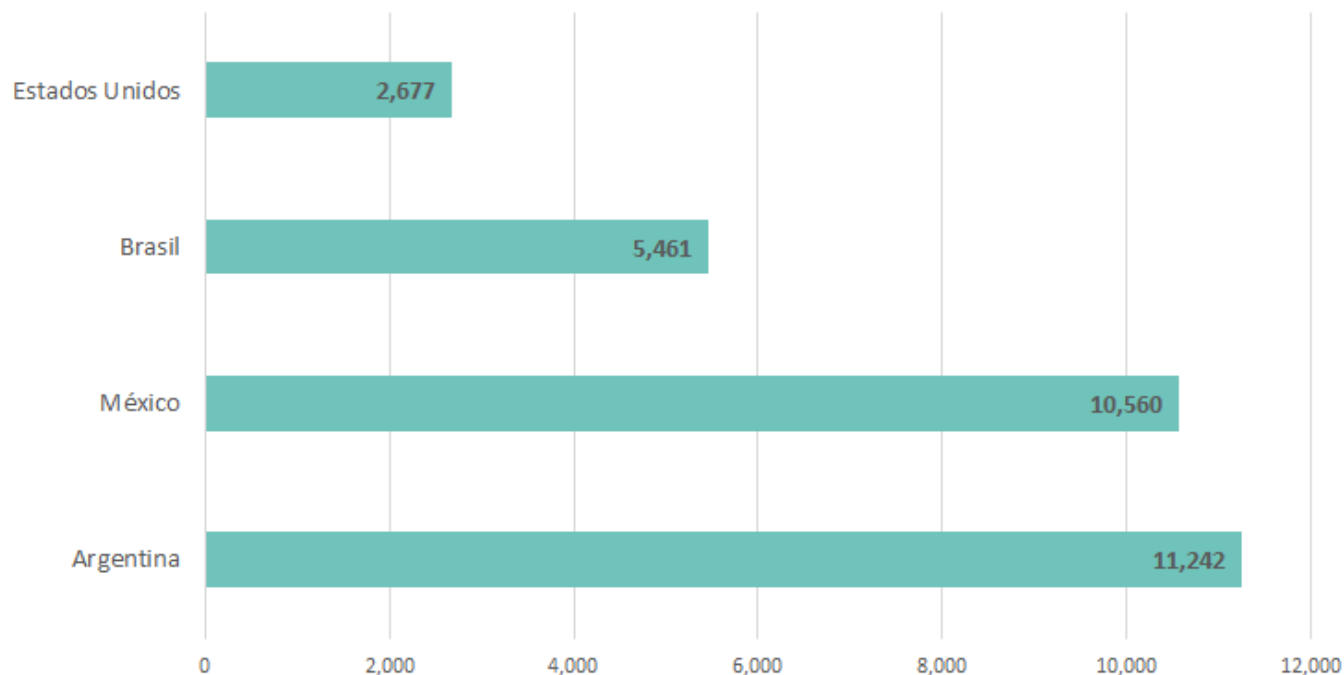
El consumidor final adquiere gasolinas y diésel en las estaciones de servicio.



Elaboración propia con datos de CRE, EIA, SHCP, Banco de México.

*Fuente: SENER (2018). *Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos y Diagnóstico de la Industria de Petrolíferos en México*. [Aquí](#).

Comparativo de habitantes por estación de servicio, 2016 (habitantes)

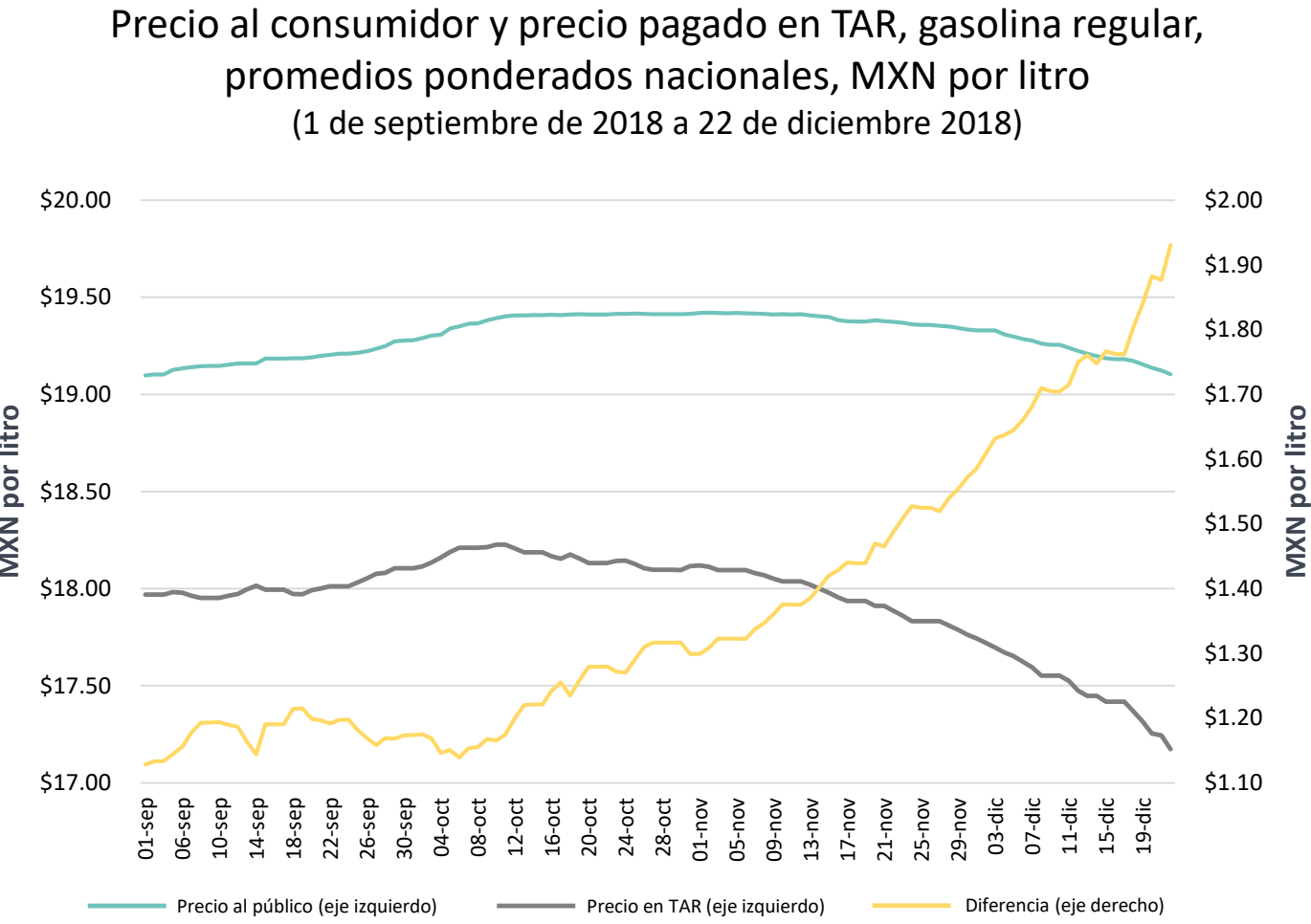


Fuente: Elaboración propia con información de la CRE

- De 2015 a 2017 la tasa de crecimiento en estaciones de servicio fue 2.5% anual.
- Esta tasa resulta insuficiente para tener una densidad de estaciones de servicio similar a la de otros países con extensión territorial y/o desarrollo comparable a la de México, como es el caso de Brasil.

El 76% de todas las gasolineras del país operan bajo la franquicia de Pemex. Existen quejas de que los contratos de franquicia y suministro de Pemex han limitado el cambio de marca y/o proveedor de los expendedores.

- El 24% restante se divide entre:
 - Las que operan bajo marcas distintas, pero con petrolíferos comprados a Pemex
 - Las que venden molécula importada por agentes distintos a Pemex
 - Solo el 6.2 % de las gasolinas importadas son ingresadas al país por actores distintos a Pemex
- En 2016, la Comisión emitió opinión sobre el contenido de los modelos de contrato de suministro y de franquicia presentados por Pemex Tri a la CRE en ese momento, respecto a:
 1. Que la vigencia de 15 años contemplada en el contrato de franquicia podría generar problemas de competencia al prolongar en el tiempo las relaciones de suministro exclusivo.
 2. El contrato de suministro omitía establecer una disposición que permitiera al adquiriente dar por terminado el contrato de manera unilateral y recomendó que se incluyera una disposición explícita en este sentido.
- No existe una versión pública de los contratos de franquicia y suministro vigentes, entendemos que la CRE tampoco tiene acceso a ellos, por lo que no es posible conocer si las recomendaciones de esta Comisión fueron atendidas.



Rubro	1 sept. 2018	22 dic. 2018	Cambio
Precio promedio en la TAR* (MXN/litro)	17.97	17.17	-0.80
Precio promedio en ES (MXN/litro)	19.10	19.10	0
Diferencia (MXN/litro)	1.13	1.93	0.80

* El precio pagado en TAR por la estación de servicio ya incluye todos los impuestos aplicables.

¿Qué puede estar generando este incremento?

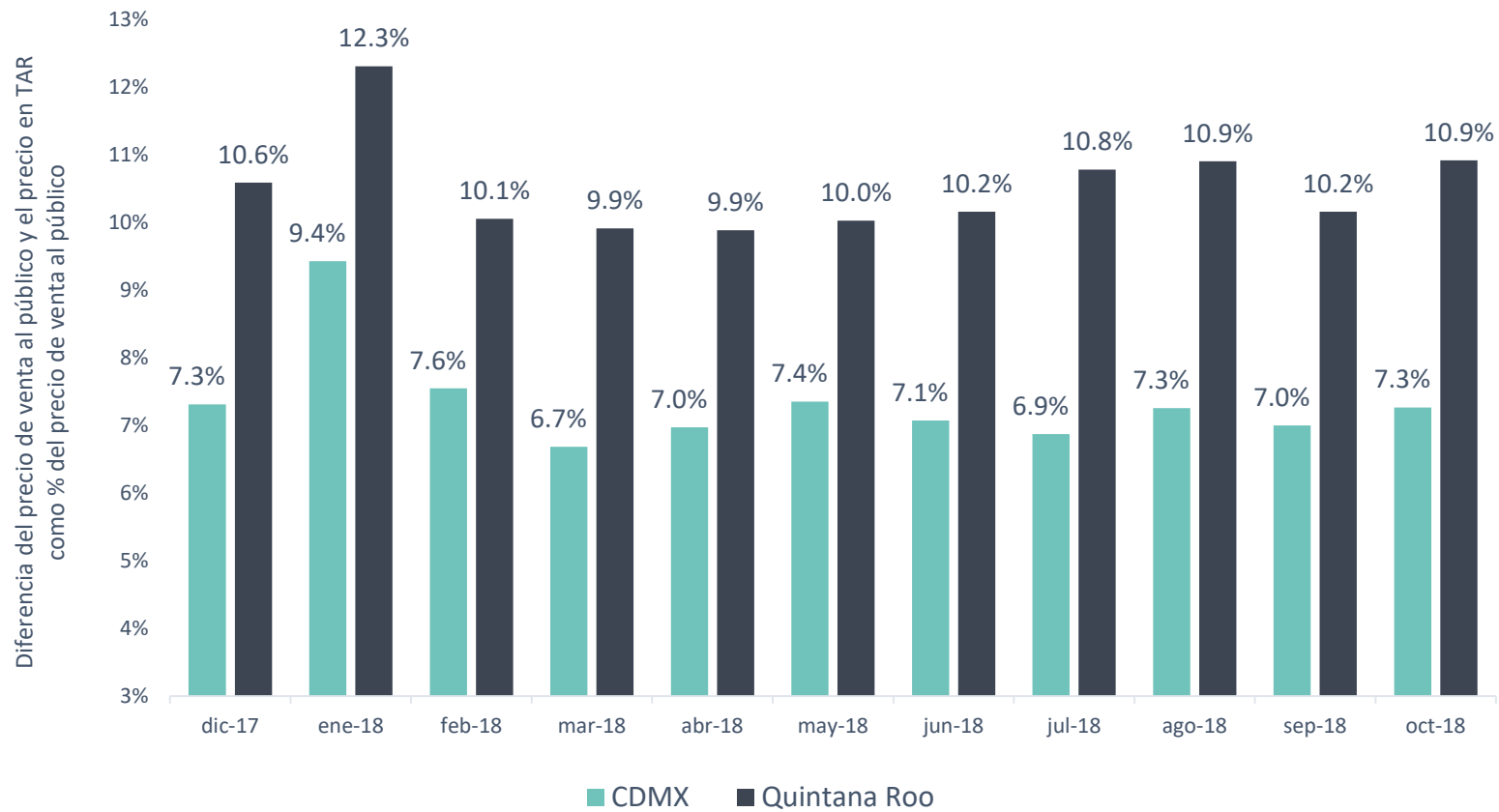
- Un incremento en el costo logístico de "última milla" y/o,
- Mayores márgenes de la estación de servicio.

Fuente: Elaboración propia con información de la CRE

Nota: Se obtuvieron promedios nacionales ponderados por el volumen de litros comercializados en la TAR de cada entidad federativa, tanto para los precios al consumidor como los precios pagados en TAR.

La diferencia entre el precio pagado por el expendededor y al que vende al consumidor final varía entre las distintas regiones del país.

Diferencia porcentual entre el precio al público y precio pagado en las TAR para gasolina regular en Quintana Roo y Ciudad de México, promedios mensuales.



¿Qué puede explicar la diferencia entre regiones?

- Diferencias en los costos logísticos de "última milla"; y/o,
- En las zonas con menos grupos gasolineros aumenta la posibilidad de obtener mayores ganancias.

Fuente: Elaboración propia con información de la CRE

Nota: La Zona Metropolitana del Valle de México cuenta con cuatro TAR, mientras que Quintana Roo se surte desde Mérida.

1. Hacer del conocimiento público la información agregada regional sobre los márgenes de las estaciones de servicio. [CRE]
2. Contar con datos precisos sobre los costos de "última milla" para tener un mejor entendimiento de esta actividad. [CRE]
3. Atender las recomendaciones de la COFECE para modificar la normativa que obstaculiza a nivel local el establecimiento de nuevas estaciones de servicio, a través del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria (la relacionada con regulaciones ambientales y de uso de suelo, de distancias mínimas entre estaciones de servicio, entre otras).* [Comisión Nacional de Mejora Regulatoria]
4. Obligar a Pemex a transparentar todas las condiciones necesarias para que un franquiciatario pueda terminar anticipadamente el contrato de franquicia y suministro y, en su caso, sancionarle por incumplimiento de esta obligación. [CRE]

*Ver OPN-012-2016 de la Comisión Federal de Competencia Económica, así como la controversia constitucional en contra de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila, que imponía distancias mínimas entre gasolineras.

Consideraciones finales

- Este estudio no prejuzga sobre la realización de prácticas monopólicas u otras conductas anticompetitivas que, en términos de la LFCE, puedan disminuir, dañar o impedir la libre competencia o la competencia económica.
- Los resultados de este estudio se entregaron a la Autoridad Investigadora de la COFECE. Corresponde a esta Unidad determinar si alguna de las circunstancias aquí descritas podría constituir un indicio de alguna conducta anticompetitiva.



Un México mejor es competencia de todos



cofece.mx



[/cofece](https://www.facebook.com/cofece)



[@cofecemx](https://twitter.com/cofecemx)



[/CFCEconomica](https://www.youtube.com/CFCEconomica)



[@cofece](https://www.instagram.com/cofece)



[COFECE](https://www.linkedin.com/company/COFECE)