

Desregulación del mercado mexicano de gasolinas

Sergio Benito Osorio

Observatorio Ciudadano de la Energía, A. C.

28/12/2016

El 27 de diciembre de 2016, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, publicó en el Diario Oficial de la federación, DOF, el *Acuerdo* por el que se dan a conocer las regiones en que se aplicarán precios máximos al público de las gasolinas y el Diésel¹, así como la metodología para su determinación, resultado de la reforma constitucional y legal en materia de energía de 2013-14 y de las disposiciones tomadas por el Congreso de la Unión en el artículo duodécimo de la Ley de Ingresos 2017, con el objeto de abrir al libre mercado los combustibles derivados de hidrocarburos².

El Acuerdo antes referido establece que a partir del 1 de enero de 2017, la SHCP determinará los precios máximos de las gasolinas Magna, Premium y el Diésel, para las regiones no abiertas al mercado por la Comisión Reguladora de Energía (CRE), en base al cronograma de flexibilización de los precios que esa dependencia publicó el pasado 26 de diciembre, y que a su vez tomó en consideración las recomendaciones de la Comisión Federal de Competencia Económica³, en base a un estudio de las condiciones del mercado, que esencialmente dependen de la logística y el número de estaciones de servicio existentes, y busca que no vaya a existir un proveedor dominante.

¹ DOF, 27/12/16, SHCP, "ACUERDO por el que se dan a conocer las regiones en que se aplicarán precios máximos al público de las gasolinas y el Diésel, así como la metodología para su determinación", Acuerdo 98 /2016. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467173&fecha=26/12/2016.

² La SHCP y la CRE publicaron los precios máximos en cada una de las 90 regiones: 83 y 7 zonas fronterizas. http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/176963/Formato_Acuerdo_publicaci_n_de_precios_m_ximos_Final_161226.pdf;

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/176962/Formato_Acuerdo_est_mulo_frontera_Final_161226.p

³ COFECE, "Pleno Opinión OPN-13-2016"

Como se puede ver en la Tabla 1, la CRE estableció 5 regiones en las que, sucesivamente, se dejará fluctuar los precios de las gasolinas y se abrirá al uso de particulares la infraestructura de transporte y almacenamiento de petrolíferos propiedad de Pemex⁴:

Plazos de apertura al libre mercado de gasolinas en 2017		
1	Baja California y Sonora	30 de marzo
2	Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y el municipio de Gómez Palacio, Durango	15 de junio
3	Sinaloa y Durango	30 octubre
4	Aguascalientes, Ciudad de México, Colima, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.	30 noviembre
5	Campeche, Quintana Roo y Yucatán	30 diciembre

Tabla 1. Plazos de apertura en las 5 regiones planteadas por la Comisión Reguladora de Energía.

Por su parte, la SHCP dividió⁵ el mercado nacional en 83 regiones y 7 zonas fronterizas con objeto de fijar precios máximos y además fijó la vigencia de los mismos: del 1 de enero al 4 de febrero; del 4 al 11 de febrero; del 11 al 18 de febrero; y a partir de este último día los precios máximos tendrán una vigencia de 24 horas y serán publicados en el portal electrónico de la CRE⁶.

En cada región el precio se registrará por la siguiente fórmula⁷:

$$P_{max,x,i,t} = Pref_{x,t-1} + AC_{x,i,t-1} + Log_{x,i,t-1} + MargenES_{x,i} + IEPS_{x,i,t} + Otros_{x,i,t}$$

Cuyos elementos son:

1. Una referencia internacional que será un promedio del precio spot de la gasolinas menor de 92 octanos (equivalente a la Magna), igual o mayor de 92 octanos (Premium)

⁴ DOF, 26/12/16, CRE, "Cronograma de flexibilización de precios de gasolinas y Diésel previsto en el artículo Transitorio Décimo Segundo de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017."

⁵ Acuerdo 98 /2016. Anexo I

⁶ Tijuana (16.04 (Mx\$/litro) para gasolina tipo Magna), Mexicali (15.83), SLRC (14.21), Nogales (14.39), Ciudad Juarez (13.81), Nuevo Laredo (14.41) y Reynosa (14.10). Donde dará estímulos al consumidor y los precios promediarán 14.68 pesos por litro.

⁷ SHCP, Acuerdo 98 /2016. Anexo II

- y el Diésel que se registre en el sur de Texas (Houston), y que se publica en *Platts US MarketScan*⁸, en US\$/galón.
2. Los costos de la logística de transporte y almacenamiento (CL), del punto de origen al destino.
 3. Los costos de distribución (CD)
 4. El impuesto especial⁹ (IEPS) de 4.30 pesos por litro (Mx\$/litro) para la gasolina llamada Magna, 3.64 (Mx\$/litro) para la Premium y 4.73 (Mx\$/litro) para el Diésel.

Pudiera decirse que los elementos apuntados anteriormente forman una síntesis del esquema de desregulación del mercado de combustibles que seguirá el gobierno mexicano a partir del 1 de enero de 2017. Al respecto cabe señalar algunos elementos del contexto de este mercado, así como algunas opiniones.

El primer elemento es que esta apertura ha estado precedida de un fenómeno de escasez que no conocía el país, al menos, en los últimos cincuenta años, el que ha afectado parcialmente a 14 estados: Guanajuato, Veracruz, Puebla, Chiapas, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, San Luis Potosí, Morelos, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro, Durango y el Estado de México. El desabasto apareció intermitentemente desde mediados de diciembre y ha sido justificado por Pemex y la Sener por problemas de “mal tiempo” en Tuxpan, puerto por donde entra gran parte de las importaciones y por el robo (ordeña) de ductos, etc., problemas que son, digamos, ordinarios y que se han presentado con mayor gravedad en otros momentos pero que nunca habían dado lugar a escasez de gasolinas.

Aun cuando el presidente Peña Nieto afirmó reiteradamente, que no subiría los precios de las gasolinas éstos “gasolinazos”, como popularmente se les ha llamado, se han venido incrementando en las magnitudes mostradas en la Tabla 2.

Si tomamos en cuenta los próximos aumentos ya anunciados para el 1 de Enero, resulta que la gasolina Magna, la que más se consume, alcanzaría un incremento del 48 % en lo que va de esta administración. Pero si se toma en cuenta el aumento que en promedio ocurrirá en la

⁸ <http://www.platts.com.es/products/us-marketscan>.

⁹ SHCP, Acuerdo 99 /2016, “Acuerdo por el que se actualizan las cuotas que se especifican en materia del impuesto especial sobre producción y servicios.”

Ciudad de México, entonces el aumento total sería de 53 % para la Magna, 61 % para la Premium y 57 % para el Diésel. Como se podrá observar el aumento más grande será para las clases medias y para el transporte de carga que es el que en su mayoría consume Diésel.

Año	Pemex Magna (pesos por litro)	%	Pemex Premium (pesos por litro)	%	Pemex Diésel (pesos por litro)	%
2012	10.81		11.37		11.17	
2013	12.13	12.21	12.69	11.61	12.49	11.82
2014	13.31	9.73	14.11	11.19	13.94	11.61
2015	13.57	1.95	14.38	1.91	14.2	1.87
2016	13.98	3.02	14.81	2.99	14.63	3.03
2017	15.99	14.38	17.79	20.12	17.05	17.05
2017 Cd. de México	16.56	18.45	18.33	23.76	17.63	20.50
2017 Edomex Metropolitano	16.27		18.14		17.01	
2012-2017 Nacional	5.18	47.91	6.42	56.46	5.23	46.82
2012-2017 Cd. México	5.75	53.19	6.96	61.2	6.46	57.83

Fuente de 2012 a 2016: Pemex, "Indicadores petroleros", noviembre 2016

Fuente para 2017: <http://www.gob.mx/shcp/articulos/estas-son-algunas-de-las-preguntas-mas-frecuentes-sobre-los-precios-maximos-para-la-gasolinas-y-diesel-a-partir-de-2017?idi>

Tabla 2. Evolución de precios de gasolina y Diésel en el sexenio de EPN.

El incremento que ocurrirá el próximo 1 de Enero, por su magnitud, va a impactar al conjunto del sistema general de precios. Comenzando por el costo del transporte urbano de pasajeros que, de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), representa el segundo rubro (con el 13.4%), después de los alimentos (22.7 %) más importante en el consumo de la “canasta básica” del mexicano de menores ingresos. De tal modo, que un aumento promedio del 20 % en las gasolinas, dentro de las regiones más pobladas del país, elevará el gasto en transportes de las familias más pobres, cuando menos, hasta un 16% lo que reducirá el resto de los consumos, dado que el ingreso no aumenta.

Si se toman los precios anunciados para la Ciudad de México, que estarán entre los más altos del país, y recordamos que estarán afectados por un impuesto especial (IEPS), es decir que el precio de 16.56 pesos por litro que tendrá la gasolina Magna, sin impuesto quedaría en 12.26 pesos; el precio de la Premium, que es de 18.33, quedaría en 14.69 pesos y el Diésel en 12.90. Estos serán los precios de mercado antes de impuestos. Recordemos que a las gasolinas no se les impone IVA de manera explícita, pues imponerlo al precio final significaría un impuesto sobre otro impuesto. Pero más allá de los componentes fiscales, no es justo que al combustible más barato –la gasolina Magna- que consumen los vehículos más baratos, es decir las personas de menores ingresos, se le imponga un impuesto más alto (26.9 % al litro), respecto del combustible más caro –Premium- (24.7 %) que es consumido por los automovilistas con vehículos más caros; y menos aún que los transportes de carga y pasajeros, que usan Diésel, se les imponga la tasa más alta de todas: 31.8%.

¿Cuál es el razonamiento de la Secretaría de Hacienda y de los legisladores que aprobaron esos impuestos? ¿Dónde quedaron los principios de equidad y proporcionalidad que establece el artículo 31 constitucional?

Por otra parte, aun cuando los promedios de aumento a las gasolinas publicados por la SHCP fuesen exactos, es un hecho que se verán influidos en gran medida por el nivel que alcance el tipo de cambio. La devaluación del peso influirá diariamente al precio de los combustibles y la percepción de desequilibrio macroeconómico que eso va a generar volverá, en espiral, a empujar una mayor devaluación, como de hecho ya ha empezado a ocurrir.

Pero el aumento decidido por la SHCP es un aumento drástico e injustificado. Este incremento es totalmente desproporcionado respecto a los precios de la gasolina regular en la costa del Golfo en los Estados Unidos, que han variado en proporciones muy reducidas. La gasolina regular se cotizó, en octubre, a 2.24 dólares el galón, en noviembre pasó a 2.18 y en diciembre a 2.25 dólares, lo que representa una fluctuación de 2 a 3 %. Incluso, los recientes acuerdos de OPEP para reducir la oferta mundial de crudo han hecho subir solo ligeramente los precios internacionales de ese hidrocarburo.

Se ha planteado por la SHCP que los aumentos tienen que ver con la imposibilidad de sostener el subsidio a las gasolinas. Efectivamente, en el año de 2012, a través del IEPS, se registró un subsidio que llegó a ser de 203 mil millones de pesos, ese monto se fue reduciendo, en 2014 ascendió a 12 mil millones; en 2015 ya hubo una recaudación positiva de 220 mil millones de pesos y en 2016 se espera recaudar 285 millones de pesos por este impuesto especial que pagamos los consumidores cada que compramos gasolina. Entonces, ¿a qué subsidio se refiere el gobierno?

Por otra parte, no es comprensible que en la metodología de la Secretaría de Hacienda no figure el costo, o los precios, de las gasolinas mexicanas. Ciertamente la producción de las refinerías mexicanas ha bajado y este año solo promedian 333 mil barriles, que permiten abastecer al 40 % de la demanda diaria; pero en años pasados (2004, por ejemplo) lograron producir hasta 466.7 mil barriles diarios, lo que significaría abastecer al 57 % de la demanda actual. Las refinerías nacionales tienen además la ventaja de que su cercanía con los centros de consumo abarata los costos de transporte y almacenamiento.

De repente el mercado mexicano de gasolina aparece simplemente como un tomador de precios del mercado del sur de Texas. Esta decisión de la Secretaría de Hacienda es grave porque hará depender al consumidor mexicano de las eventualidades de otro país, que estructuralmente es deficitario en hidrocarburos y lo ha llevado a tener precios altos en sus combustibles. La reforma energética de Peña Nieto ha hecho perder al habitante de México la extraordinaria ventaja de que en su territorio existan grandes cantidades de hidrocarburos que le beneficiaron durante décadas, con menores precios relativos, y que lo deberían seguir beneficiando.

Ignorar la infraestructura de refinación con que cuenta el país esconde la decisión de cerrar, dismantlar, privatizar o simplemente continuar la política de no dejar invertir a Pemex para construir nuevas refinerías o dar mantenimiento profundo a los seis establecimientos que posee. Los últimos gobiernos han argumentado que las refinerías de Pemex operan con altos costos e ineficiencias y que por lo tanto es mejor importar a menores precios, dada la gran capacidad ociosa que existe en las refinerías de la costa de Texas, aprovechando una economía de escala que ya existe. Esta idea de integrar la demanda mexicana a la capacidad instalada en los Estados Unidos deja a un lado la seguridad energética del país y el efecto macroeconómico que tendría la inversión en nueva capacidad de refinación.

Pero además se renuncia inexplicablemente a una ventaja comparativa nacional. Los yacimientos mexicanos son aún de los más baratos del mundo, particularmente si los de menores costos se utilizaran para abastecer la demanda interna de combustibles. ¿Por qué razón las refinerías de Pemex tienen que comprar petróleo a precios internacionales y las refinerías vender internamente a precios internacionales, es decir a los precios de los Estados Unidos cuyos costos son mucho más altos que los mexicanos?

Quien haya planeado la desregulación del mercado mexicano de gasolinas, perdió de vista que somos un país de más de 120 millones de personas, con ingresos per cápita muy reducidos. El incremento abrupto de las gasolinas, que son un insumo básico de todas las cadenas industriales, comerciales y de servicios, va a tener un efecto inmediato de alza sobre el sistema general de precios del país, es decir, será un elemento inflacionario que va a perturbar no sólo el equilibrio económico del país sino que va a vulnerar la economía de las familias, particularmente aquellas de los sectores medios y las más pobres.

El modelo que se implementará a partir del 1 de enero, en 83 regiones o mercados de gasolinas al país (más 7 en la región fronteriza), y pretender hacerlo en un año, resulta por demás apresurado y altamente riesgoso. Es probable que una desregulación de esta magnitud no haya ocurrido en ningún lugar del mundo con anterioridad. Además del incremento, el consumidor encontrará distintos precios en una misma ciudad, por ejemplo, en la Ciudad de México, el consumidor de Tlalpan podría tener gasolinas más caras que el que se encuentre en Azcapotzalco, gracias a la cercanía con los depósitos existentes en esta última demarcación. Sin embargo, el consumidor mexicano, dada su experiencia, pudiera confundir esa diferencia de

precios con una simple especulación de los distribuidores, tal y como hoy ocurre con la escasez.

Es importante no pasar por alto la reducida madurez institucional del regulador del mercado: la CRE. El presidente de este organismo, aparte de que tiene unos cuantos meses en el puesto, no tiene experiencia previa en la materia y, en general la CRE, tendrá que aprender sobre la marcha a regular un mercado extremadamente sensible y que en solo 12 meses tendrá que funcionar correctamente. Un mercado donde el consumidor no tiene nada que ganar, que en todos sus componentes es sumamente obscuro porque no hay información accesible sobre cuánto cuesta producir un litro de gasolina a puerta de refinería, en el transporte, el almacenamiento y la distribución; obscuro en la determinación de los márgenes de utilidad, etc. Un mercado que iniciará con una cultura de robo en el despacho, donde todo mundo sabe que los propietarios de las estaciones de servicio roban al cliente y reciben gasolina ordeñada en los ductos por la delincuencia organizada, y la autoridad es totalmente omisa.

Solo debe recordarse que en diciembre de 2013, antes de la reforma energética, el tanque de 50 litros de un automóvil, se llenaba con 606 pesos, porque el litro de gasolina Magna costaba 12.13 pesos. En diciembre de 2017, el mismo tanque se llenará, en la Ciudad de México, con 828 pesos 52 % más. Mientras el salario mínimo, en el mismo lapso, habría crecido 19 %. De modo que la reforma energética será conocida por el ciudadano como la responsable del deterioro del bienestar de las personas que habitamos este país.

Los voceros del gobierno insisten machaconamente en que la “flexibilización” de los precios de la gasolina traerá mayores inversiones, que en México hay menos gasolineras que en otros países. Porque aquí hay una por cada 10 mil habitantes, mientras en Estados Unidos hay una por cada 2.6 mil o en Brasil una por cada 5 mil. Bajo ese razonamiento deberíamos doblar el número de este tipo de establecimientos: si hoy existen 11 mil estaciones de servicio y queremos ser como Brasil, pues tendremos que tener 22 mil. De hecho ya operan en el país 7 empresas¹⁰ distintas a las franquicias de Pemex y se anuncia el ingreso de más. Aunque quizás no veamos muchas más gasolineras sino solo el cambio de nombre y la profundización de las diferencias entre el norte del país cada vez más parecido a los Estados Unidos, y el sur cada vez

¹⁰ OXXO Gas, Hidrosina, Petro seven, Eco gasolineras, Combured, Lagas, Nexum, ya operando, y se anuncian: Gulf, Chevron y Costco

más marginado. La pregunta es: ¿qué beneficio tendremos los consumidores nacionales de esta transformación, de esta cara de la reforma energética?

Porque en el Acuerdo de precios máximos de la SHCP el gobierno no aspira a lograr algún beneficio para el consumidor sino, en última instancia, lograr la “liberalización del mercado”.

Es evidente que el propósito gubernamental es desmontar la participación de Pemex como único proveedor de gasolinas en el país. Pero ¿a dónde conducirá? Junto a la apertura al libre mercado en cada región Pemex abrirá su infraestructura de transporte y almacenamiento a renta por particulares. Es decir vendrán empresas que no tuvieron el costo y el riesgo de invertir en ductos, tanques etc., y Pemex les dará el acceso que requieran. Teóricamente el gobierno retiró las barreras a la entrada (jurídicas y materiales) para que todo aquel interesado contrate o construya infraestructura de transporte (suponemos ductos), almacenamiento y distribución para vender directamente gasolinas. Ocurrirá esto en las principales ciudades porque los precios más elevados que en Estados Unidos los atraerán, para eso es el incremento de precios, pero ¿qué pasará con los centros de población medianos y pequeños? Pues es de suponer que los seguirá abasteciendo Pemex o quizás un particular si logra obtener rentas diferenciales derivadas de obtener una posición dominante en el mercado.

Pero los gasolineros verdaderamente grandes, como Total o Shell, que ya obtuvieron permisos de importación, también buscarán obtener posiciones dominantes en las medianas y grandes ciudades pues es ahí donde las rentas obtenidas de posiciones monopólicas realmente se constituyen en el estímulo para la inversión. Construirán o se harán de contratos de largo plazo para sostener una posición dominante en un mercado de las dimensiones del mexicano y luego impondrán los precios que ellos determinen ante la incapacidad o la abierta omisión del gobierno mexicano. ¿Acaso algo diferente ha ocurrido en otras actividades de red desreguladas, como las telecomunicaciones, en los servicios de telefonía celular, televisión o Internet?

Se informa que hasta diciembre la CRE ha dado 154 permisos para importar gasolina por un total de 193 mil millones de litros (más o menos 3.4 millones de barriles por día), aun cuando en la información se aclara que los permisionarios registraron cantidades indicativas, es importante observar que actualmente Pemex produce 333 mil barriles por día y se importan 485 mil para satisfacer una demanda aparente de 818 mil barriles/día. Es decir que los

permisos de importación amparan una cantidad 4 veces mayor a la demanda nacional aparente y es muy elocuente sobre el interés de los tenedores de esos permisos por servir esa demanda. El mercado de petrolíferos de México, de acuerdo al valor de las ventas que registra Pemex¹¹, es de 660 mil millones de pesos al año, unos 32 mil millones de dólares – al tipo de cambio vigente- y el de las gasolinas y el Diésel representa el 78 % de ese mercado. Por supuesto que siempre ha sido un negocio muy apetecido por todo tipo de empresas privadas, quizás es el mercado de productos más grande y lucrativo del país el que simplemente se está poniendo al alcance de quien lo quiera tomar.

Cada refinería, cada depósito, barco, carro tanque que hoy tiene Pemex ha costado al pueblo de México y aun cuando la calidad de las gasolinas y el servicio de esa empresa sean perfectibles, no hemos padecido desabasto y todas las localidades del país se han atendido uniformemente con los mismos estándares de servicio. Con las utilidades y los impuestos que ha generado la industria de la refinación y la venta de combustibles muchas cosas se han construido en el país (incluida la corrupción), sin embargo esa industria en los próximos años se destruirá. ¿Hacia dónde va el mercado que el brillante, el estadista, el presidente Enrique Peña Nieto impondrá a partir de 2017? A construir monopolios regionales, un gran oligopolio de grandes empresas transnacionales, que vendrán a comprar lo que ya está construido y a explotarlo de acuerdo al interés de sus accionistas, dejando a un lado el beneficio y el interés general de la población de este país.

El sistema de transporte y almacenamiento de combustibles líquidos de Pemex, aun cuando en cualquier comparación internacional destaca porque es muy grande -17 mil kilómetros de ductos, 89 estaciones de almacenamiento, 520 carros-tanques ferrocarril y, sobre todo, 1,485 auto tanques o pipas--. Pero en realidad, para la extensión y la compleja geografía del país, es limitado y depende, en su mayor parte, de medios ineficientes y caros como los últimos mencionados. Esta característica, que en el pasado no se resolvió por falta de presupuesto de Pemex, ahora será un factor que encarecerá los costos de comercialización y distribución y, en consecuencia, los precios finales de las gasolinas. Así que más allá de la propaganda oficial, no hay posibilidades de que podamos esperar que bajen los precios. La metodología que publicó Hacienda está hecha a la medida de los márgenes de utilidades que esperan los grandes gasolineros. ¿Acaso hemos conocido los costos de producción de nuestras refinerías, los costos

¹¹ Pemex, “Valor de las ventas de petrolíferos”, www.pemex.com.

de transporte, de distribución y los márgenes de ganancias? A mayor abundamiento, ¿conocen nuestros legisladores lo que votaron en la reforma energética y en la ley de ingresos 2017? Desafortunadamente la respuesta siempre es NO.

Ahora será obligación y derecho de los consumidores exigir esa información, exigir transparencia para evitar la especulación, esencia propia de los mercados, exigir la reducción de los impuestos inequitativos y desproporcionados y exigir que los impuestos a los carburantes se destinen a sistemas de transporte masivo y eléctrico, ambientalmente amigables.

Si, en materia de extracción de petróleo, la reforma energética ha significado el regalo de la gran riqueza de nuestros yacimientos a manos extranjeras; en combustibles refinados, al igual que ocurrió con la petroquímica, la reforma significará el regalo del mercado mexicano a unas cuantas empresas privadas, en su mayoría extranjeras, que se encargarán de su explotación y de terminar con la destrucción de Pemex, iniciada hace varios sexenios y acelerada en este.

OCE