



Por: Edgar Dávalos González, Profesor de Asignatura de la Carrera de Economía en el SUAyED de la FES-Aragón, UNAM.

Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos, una Estrategia de Seguridad Energética e Inversión en Infraestructura para México

La liberación del mercado de petrolíferos está compuesta por el esquema de temporada abierta y por la flexibilización de los precios de la gasolina y el diésel en México

Introducción

La reforma energética mexicana ha resultado ser una de las principales estrategias de política económica de la actual administración, ya que no sólo conlleva la migración de un modelo monopólico estatal a uno de libre mercado, sino que espera obtener una entrada de inversiones privadas de grandes magnitudes. Para ello, es necesario contar con un proceso de liberalización de las principales actividades de la cadena de valor de los hidrocarburos y petrolíferos, además de implementar políticas públicas que coadyuven a que dichas inversiones estén enfocadas en áreas y regiones del país, que históricamente no han sido desarrolladas de forma sustancial, como es el caso de entidades como Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

En este contexto, la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos que la Secretaría de Energía (SENER) ha elaborado, tiene como principales objetivos:

- Generar certidumbre en el suministro de productos refinados ligeros (gasolina, diésel y turbosina).

- Contribuir a la generación de nuevas inversiones en infraestructura de almacenamiento de petrolíferos.
- Reforzar la seguridad energética y el abasto de combustibles en el país, en un mercado donde los agentes económicos privados tendrán una participación preponderante a mediano plazo.



Los precios de los bienes y servicios son determinados por la oferta y demanda de los mismos.



Es necesario contar con un proceso de liberalización de las principales actividades de la cadena de valor de los hidrocarburos y petrolíferos.

Cabe señalar que, la implementación de esta Política Pública tendrá retos económicos significativos y deberá ser el vínculo que conecte la seguridad energética con la necesidad de nuevos competidores en el mercado de petrolíferos en México.

Contexto

En economía, el libre mercado, analizado desde una perspectiva neoclásica, cuenta con características primordiales en cuanto a la liberalización de un sector de la actividad económica se refiere, entre ellas destacan:

- Los agentes económicos son racionales, de tal forma que toman decisiones de negocio e inversión enfocadas en generar beneficios económicos.
- El mercado cuenta con información suficiente para todos los agentes involucrados.
- Los precios de los bienes y servicios son determinados por la oferta y demanda de los mismos.
- El Estado únicamente participa en la implementación de políticas públicas que brinden

La aparición del esquema de tickets fungirá como derechos financieros sobre inventarios de otros comercializadores

las condiciones de libre competencia entre los agentes económicos.

Tomando en cuenta las anteriores premisas, la liberalización del mercado de los petrolíferos ha contado con un proceso paulatino, escalonado y, en ciertos momentos, superado por el contexto internacional. Ya que, la dinámica económica del país estaba acostumbrada a que el Estado, a través de la ahora Empresa Productiva del Estado, Petróleos Mexicanos (PEMEX), resolviera las necesidades de suministro y seguridad energética, mismas que se tendrán que cubrir ahora en un mercado de libre competencia, de tal forma que, los agentes económicos deberán tomar en cuenta no sólo los beneficios monetarios que traerán sus inversiones, sino también la integración de éstas con las políticas, acuerdos y disposiciones generadas por los agentes regulatorios en materia energética como la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Agencia de Seguridad Energética y Ambiente (ASEA) y la SENER.

El AVISO¹ por el que la Secretaría de Energía abre la posibilidad de que particulares puedan importar y exportar gasolina y diésel a partir del 1 de abril de 2016, da comienzo con el proceso de liberación de las actividades de la cadena de valor de los petrolíferos, las cuales, parten desde la refinación, pasando por las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y concluye en la entrega del producto final, en la actividad de expendio al público. De esta forma, la importación funge un papel importante para cubrir la demanda interna de petrolíferos, principalmente gasolina y diésel que son productos refinados y que cuentan con un consumo intenso en el sector autotransporte.

Los particulares no podrían realizar cabalmente la actividad de importación de petrolíferos, hasta que no se cuente con una norma de calidad que pueda homogenizar las características de estos insumos consumidos en territorio nacional con las cualidades y especificaciones del mercado internacional. Es por ello que, el 12 de mayo de 2016 la CRE publicó el ACUERDO² del proyecto de norma de

¹ AVISO por el que se informa que, a partir del 1 de abril de 2016, la SENER podrá otorgar permisos de importación de gasolinas y diésel a cualquier interesado que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables.

² ACUERDO por el que la CRE ordena la publicación del Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos.

24 al 27
de Octubre
 — 2017 —

VILLAHERMOSA,
 TABASCO, MÉXICO



LA MEJOR
PLATAFORMA
 PARA HACER **NEGOCIOS**
 TODO EL AÑO

5,000m² | **+8,000** | **+200** | **+120** | **24** HORAS DE | **+250**
 DE EXHIBICIÓN | VISITANTES | STANDS | MARCAS ESPECIALIZADAS | CONFERENCIAS / TALLERES | REUNIONES B2B

* EXPOSITORES OGEP 2016



INFORMES Y RESERVACIONES

Tels. +52 (993) 3-16-15-36 / +52 (993) 3-17-77-54



Los agentes económicos dedicados a las actividades de distribución y comercialización, tendrán la obligación de contar con un volumen de almacenamiento mínimo

las especificaciones de calidad de petrolíferos, el cual ha evolucionado conforme a las necesidades del mercado nacional.

No fue hasta el 29 de agosto de 2016 cuando la CRE aprobó la publicación de la NOM-016-CRE-2016³, con la que se generó certidumbre para la importación de gasolina y diésel. No obstante, el 26 de junio de 2017 se incorporó una modificación estructural sobre la norma, ya que “el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) manifestó a la SENER que considera técnicamente viable la introducción de gasolinas hasta con 10 por ciento de etanol (mezcla E10) en las regiones consideradas resto del país y no en las zonas metropolitanas críticas, para las que se requiere realizar estudios de laboratorio y así observar el comportamiento que se espe-

raría con vehículos que representen a los principales estratos tecnológicos del parque vehicular que circula en dichas zonas”⁴.

Esta modificación trajo consigo la posibilidad de adquirir gasolinas intermedias, para mezclarlas posteriormente con etanol en el momento de su distribución, con el fin de tener posibles reducciones en los costos de producción, derivado del diferencial entre el precio del etanol y el MTBE⁵, ya que el primero ha resultado ser más económico en los últimos años.

Por otro lado, la estrategia de liberación del mercado de petrolíferos en México está compuesta de dos directrices principales. La primera es el esquema de temporada abierta, el cual representa la entrada de agentes privados para adquirir capacidad de almacenamiento y transporte por medio de ductos de la infraestructura de PEMEX Logística. Por lo anterior, cabe señalar que el pasado 18 de junio de 2017, la empresa de capital estadounidense, Tesoro, firmó el contrato de asignación de capacidad con PEMEX Logística, el cual será válido por un periodo de tres años. De esta forma, se continuarán realizando, en lo que resta del año, las subastas de temporada abierta para las demás regiones del país.

La segunda directriz de la estrategia de liberación es la flexibilización de los precios de la gasolina y el diésel en el territorio nacional, la cual, ha contado con distintas modificaciones en función del tratamiento que se le ha dado a la determinación de los precios máximos al público en las regiones que aún no han sido liberadas. Cabe destacar que, el origen de esta flexibilización fue el “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”, publicado el 27 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en donde se dan a conocer las 83 regiones en que se aplicarán los precios máximos al público de las gasolinas y el diésel y la metodología para su cálculo.

³ ACUERDO por el que la CRE expide la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos.

⁴ ACUERDO de la CRE que modifica la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos, con fundamento en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

⁵ Metil Tert-Butil Éter por sus siglas en inglés. Es una sustancia química utilizada como oxigenante en la fabricación de gasolinas terminadas.





La Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos detonará inversiones en infraestructura de almacenamiento de petróleo.

Sin embargo, el 17 de febrero de 2017⁶ se modificó dicha metodología, al incorporar un mecanismo de cálculo que permita eliminar la volatilidad de los precios de referencia internacional, para contar con precios máximos al público en las zonas no liberadas relativamente constantes. Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ha integrado un esquema de estímulos fiscales de dos tipos: por un lado, se han otorgado estímulos fiscales en la zona fronteriza norte que incentivan el consumo de combustibles dentro del territorio nacional y por el otro, periódicamente se han concedido estímulos fiscales sobre el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS).

Se destaca que en los estados⁷ donde los precios ya fueron liberados, su precio es determinado bajo condiciones de libre mercado, a través de la oferta y demanda de los productos petrolíferos y donde la determinación de éstos está en función directa de la apreciación y depreciación del tipo de cambio, de los pre-

cios de referencia internacional de petrolíferos, así como de la incorporación de las nuevas tarifas de almacenamiento y transporte por medio de ducto, resultado de las temporadas abiertas a las estructuras de precios finales.

Características de la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos

Bajo los acontecimientos descritos en la sección anterior, la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos llega como el último elemento en el esquema de flexibilización del mercado de petrolíferos, así como, la piedra angular en la estrategia de seguridad energética del país.

Esta Política Pública tiene su origen en la Ley de Hidrocarburos, ya que la Fracción II del Artículo 80

La liberalización del mercado de los petrolíferos ha contado con un proceso paulatino, escalonado y ha sido superado por el contexto internacional

⁶ ACUERDO por el que se modifica el diverso 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, publicado el 27 de diciembre de 2016.

⁷ Los estados que a la fecha han liberado sus precios son: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y el municipio de Gómez Palacio en Durango.

de la Ley, menciona que “La SENER tiene el mandato de determinar la política pública en materia energética aplicable a los niveles de Almacenamiento y a la garantía de suministro de Hidrocarburos y Petrolíferos, a fin de salvaguardar los intereses y la seguridad nacionales”. Con este fundamento legal, la Secretaría de Energía publicó en diciembre de 2016 el Proyecto de Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos, el cual plasmó las siguientes bases de la estrategia de seguridad energética:

- Los permisionarios de refinación, almacenamiento, transporte por ducto, distribución y comercialización de petróleo y petrolíferos tienen la obligación de reportar periódicamente sus inventarios.
- Los agentes económicos dedicados a las actividades de distribución y comercialización de petrolíferos, que realicen ventas dentro del territorio nacional, ya sea con producto nacional o importado, tendrán la obligación de contar con un volumen de almacenamiento mínimo.

A fin de contar con información estadística, el Proyecto de Política Pública estipula la necesidad de generar reportes de inventarios de las actividades mencionadas, los

cuales contribuirán en la toma de decisiones de los agentes económicos del mercado de petrolíferos. Adicionalmente, el proyecto tiene como objetivo: “que el país disponga de inventarios mínimos de seguridad equivalentes a 5, 10 y 15 días del promedio de las ventas del último año calendario a partir del año 2019, 2021 y 2025 en adelante, respectivamente”⁸.

Durante los primeros meses del presente año, la SENER puso a consideración del público el Proyecto de Política de Almacenamiento aplicable a gasolina, diésel y turbosina. Lo anterior, con el objetivo de intercambiar opiniones con los interesados e involucrados en las obligaciones que de la política emanan. Después de este periodo de análisis, el 4 de agosto de 2017, la dependencia publica la versión final del documento, a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), misma que estará sujeta a consulta pública antes de su difusión en el DOF. Con el objetivo de recoger los últimos comentarios para su mejora o, bien, su aplicación. Cabe mencionar que, el proyecto original sufrió modificaciones estructurales, lo cual hace necesario describirlas a continuación.

Dentro de las modificaciones que se presentaron en esta nueva versión, destaca la regionalización de la obligación de almacenamiento mínimo, así como la modificación en los años de obligación (ver Cuadro 1).

Como se observó en el cuadro anterior, la obligación en días de ventas será de cinco días de inventario mínimo para 2020; de ocho a nueve (9-10 promedio trimestral) para 2022 y de 10 a 13 (12-15 promedio trimestral) para 2025. Lo anterior aplicará para permisionarios de distribución y comercialización de gasolina, diésel y turbosina que vendan sus productos a estaciones de servicio y/o usuarios finales (ver Figura 1). En cuanto a los reportes estadísticos, la versión final de la Política incorpora las adiciones a los formatos ya existentes de la CRE y añade los campos requeridos para su correcto llenado. Se menciona, además, que la periodicidad de estos reportes será de forma semanal, en condiciones normales, y diaria, en circunstancias de emergencia.

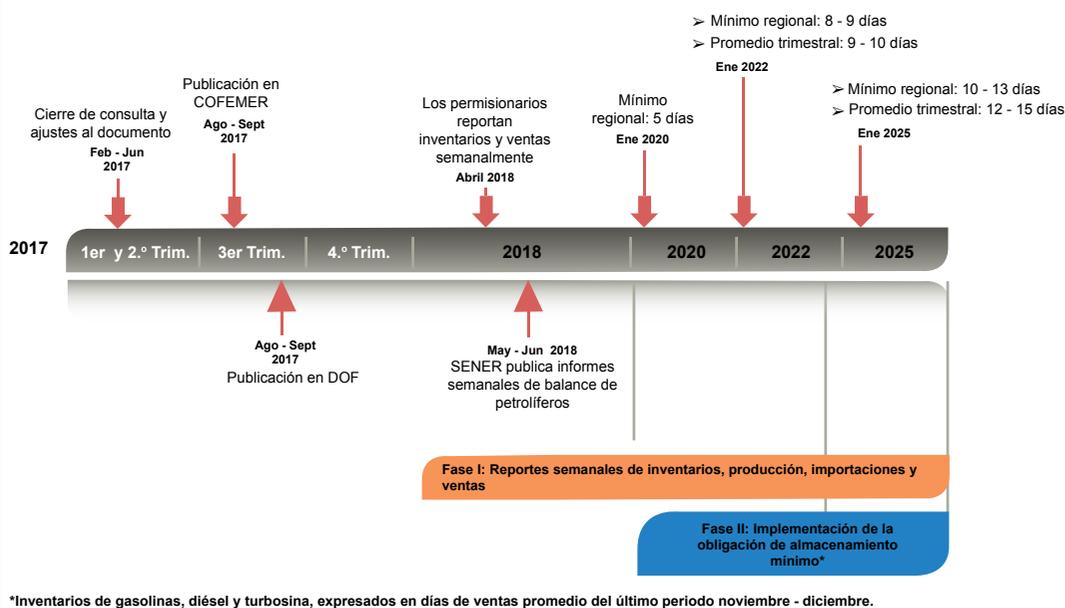
Cuadro 1. Días de inventarios que se establecen en la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos (días de ventas promedio).

Región	Estados que conforma la región	2020	2022		2025	
		Inventario mínimo	Inventario mínimo	Promedio Trimestral	Inventario mínimo	Promedio Trimestral
Noroeste	Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit	5	8	9	11	13
Norte	Chihuahua y Durango	5	8	9	11	12
Noreste	Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y San Luis Potosí	5	8	9	10	12
Centro	Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México y la Ciudad de México	5	8	9	10	12
Occidente	Zacatecas, Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Colima	5	8	9	11	13
Sur	Guerrero, Oaxaca y Chiapas	5	9	10	13	15
Golfo	Veracruz y Tabasco	5	8	9	10	12
Sureste	Campeche, Yucatán y Quintana Roo	5	9	10	13	14

Fuente: Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos, SENER, agosto 2017.

⁸ Proyecto de Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos, SENER, diciembre 2016.

Figura 1. Cronología de la Implementación de la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos.



Fuente: Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos, SENER, agosto 2017.

Otra de las modificaciones a la Política, fue la aparición del esquema de tickets que fungirán como derechos financieros sobre inventarios de otros comercializadores. Éstos podrán ser utilizados para cumplir con la obligación de almacenamiento mínimo que dicta la Política, podrán ser comprados y vendidos en la medida en que el mercado de almacenamiento de petrolíferos madure y se incorporen nuevas inversiones de infraestructura en las regiones, en donde la obligación es mayor.

Es posible que, como cualquier otro mercado de commodity, los tickets puedan ser intercambiados en un mercado secundario haciendo de la capacidad de almacenamiento y del producto físico almacenado, productos subyacentes de un nuevo instrumento financiero.

De acuerdo con los tipos de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) de la COFEMER, la Política fue considerada como una MIR de alto Impacto con análisis de impacto en la competencia. Por tal razón, se requirió del cálculo de indicadores financieros a través del análisis costo-beneficio, que determina-

ron la factibilidad económica y social de esta política (Ver Cuadro 2).

Es así, como la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos pretende detonar las inversiones en infraestructura de almacenamiento de petrolíferos, además de garantizar que los particulares de las actividades de distribución y comercialización cumplan con la obligación de inventarios mínimos estratégicos, lo que va a permitir tener una certidumbre en el suministro de combustibles y en la seguridad energética del país.

Cuadro 2. Indicadores de rentabilidad de la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos

Concepto	Dato	Unidad
Costo que representa la Política para cada particular	2.3	Centavos de peso por litro
Duración	30	años
CAPEX	546	MMUSD ⁹ en VPN ¹⁰
Costo de adquisición del producto	1,058	MMUSD en VPN
Costos OPEX	345	MMUSD en VPN
Costo financiero por CAPEX y adquisición del producto	1,841	MMUSD en VPN
Costo Total	3,789	MMUSD en VPN
Beneficio Total	4,165	MMUSD en VPN
Beneficio que representa la Política para cada particular	2.5	Centavos de peso por litro

Fuente: COFEMER, MIR de la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos, SENER, agosto 2017.

9. Millones de dólares
10. Valor Presente Neto