

Iniciativa de reforma a la Ley de Hidrocarburos

Retorno al monopolio



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.

Joel Tonatiuh Vázquez Pérez | tonatiuhvazquez@ciep.mx

4 de mayo de 2021

Resumen

La Iniciativa de reforma a la Ley de hidrocarburos aprobada en abril de 2021 genera desincentivos a inversiones privadas para el sector y desalienta la entrada de nuevos competidores, lo que favorece un modelo de monopolio por parte de Pemex que actuaría en contra del abasto eficiente de petrolíferos. Esto afectaría a consumidores y finanzas públicas vía mayores precios de energéticos, menor recaudación por IEPS a combustibles y mayor presión a las finanzas de Pemex.

1

Introducción

Promulgada a partir de la Reforma Energética de 2013, la Ley de Hidrocarburos (LH) es el documento legal que regula las actividades de la cadena de valor de los hidrocarburos, las cuales, según la Constitución, están sujetas a un régimen de libre competencia abiertas a la participación privada¹.

El pasado 26 de marzo de 2021, el Ejecutivo Federal envió al Congreso una Iniciativa para reformar la LH. Dicha iniciativa fue aprobada por ambas Cámaras en el mes de abril.

El presente documento expone los cambios propuestos en la Iniciativa y explora algunas de sus consecuencias para el sector.

2

Cadena de valor del mercado de petrolíferos

La cadena de valor del sector de hidrocarburos inicia con la refinación y tratamiento de estos en su estado natural, como el petróleo crudo y el gas natural. De este proceso, se obtienen bienes de consumo final como gasolinas y diésel. Estos son transportados a centros de almacenamiento

y reparto, conocidos como Terminal de Almacenamiento y Reparto (TAR).

De las TAR, los petrolíferos son distribuidos a centros de expendio, los cuales constituyen el último eslabón de la cadena, el cual es su comercialización al público (SENER, 2018).

Cada uno de estos componentes de la cadena de valor es objeto de un sistema de precios propio, los cuales, interconectados entre sí, determinan el precio de venta final al público. El cuadro 1 describe estos eslabones, mientras que la figura 1 los ilustra.

Debido a lo anterior, **para que exista disponibilidad y precios competitivos de los petrolíferos, es necesario que todos los eslabones de la cadena cuenten con una infraestructura adecuada que permita disminuir los costos en beneficio de los consumidores finales.** De igual forma, **la competencia en los eslabones permite mayores inversiones y menores costos.**

Antes de la Reforma Energética, Pemex y sus organismos subsidiarios tenían a su cargo de manera exclusiva todos los eslabones de la cadena de valor de los petrolíferos, formando un monopolio verticalmente integrado. La Reforma Energética pretendió abrir espacios de inversión en todos los eslabones con el fin de transitar a un modelo de mercados competidos. Esto con el fin de incentivar más inversión

¹ Artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuadro 1. Cadena de valor del mercado de petrolíferos

ORIGEN Actividades que comprenden la transformación de petróleo y gas natural para obtener productos petrolíferos y petroquímicos. Algunos ejemplos de petrolíferos son las gasolinas, el diésel, la turbosina y el gas licuado de petróleo, entre otros. Esta primera etapa también comprende la importación de los mismos.

TRANSPORTE La actividad de recibir, entregar y conducir petrolíferos, de un lugar a otro por medio de ductos u otros medios.

ALMACENAMIENTO Recepción de los petrolíferos, propiedad de terceros, en el punto de su instalación o sistema, conservarlos en depósito, resguardarlos y devolverlos al permisionario o a quien éste designe.

DISTRIBUCIÓN Actividad logística relacionada con la adquisición, recepción, guarda y, en su caso, conducción, de un determinado volumen de petrolíferos para su venta final al público.

COMERCIALIZACIÓN Venta al menudeo directa al consumidor de los bienes energéticos en estaciones de servicio.

Fuente: Elaboración por el CIEP, con información de: Comisión Reguladora de Energía (CRE).

y lograr menores precios en beneficio del consumidor final (Ejecutivo Federal 2012-2018, 2013).

Para que Pemex y otros participantes puedan realizar estas actividades, es condición necesaria contar con permisos expedidos por Secretaría de Energía (SENER) o la Comisión Reguladora de Energía (CRE), dependiendo del eslabón de la cadena. Esto para asegurar que los participantes tengan instalaciones y equipo acorde con la normativa y mejores prácticas, así como de las condiciones apropiadas que garanticen la adecuada continuidad de la actividad objeto del permiso².

3

Concentración por parte de Pemex en la cadena de petrolíferos

A pesar de la apertura de las actividades de la cadena de valor de petrolíferos, esta aún se encuentra concentrada por Pemex. En un estudio de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), se identifica que, a pesar de que 75 marcas distintas a Pemex venden gasolina al consumidor, la subsidiaria Pemex Transformación Industrial abastece 94 % de este combustible (COFECE, 2019).

De igual forma, Pemex controla al 92 % de la infraestructura y al 100 % de los poliductos, el cual es el medio más económico de transportar combustible y por el cual se transporta 76 % de los combustibles. Dicha infraestructura es in-

suficiente para las propias operaciones de Pemex y las de terceros (Ibid).

4

Cambios propuestos en la Iniciativa

La Iniciativa añade un artículo en el cual otorga a CRE y SENER nuevas causales para la revocación temporal de permisos aduciendo situaciones de *peligro inminente para la seguridad nacional, la seguridad energética o para la economía nacional*³. La iniciativa no define criterios para la aplicación de estos conceptos ni determina condiciones que determinen la duración temporal de las suspensiones.

También contempla condicionar el otorgamiento de permisos en función de que el interesado demuestre que cuenta con la infraestructura de almacenamiento que determine la SENER. Adicionalmente, un artículo transitorio de la Iniciativa contempla revocar permisos a aquellos participantes que incumplan con este requisito de almacenamiento.

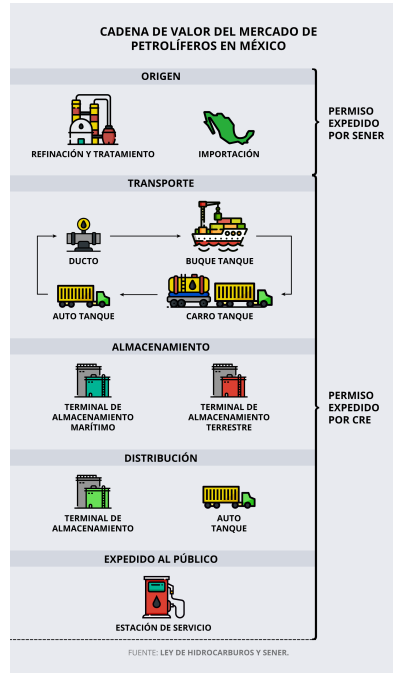
Finalmente, con respecto a la resolución de solicitudes de cesión de permisos, la LH vigente establece que las autoridades deberán resolver estas solicitudes dentro de un plazo de noventa días naturales; en caso de no emitirse una resolución, la solicitud se entiende en sentido favorable⁴. La iniciativa pretende cambiar el sentido de la resolución, entendiéndose como negativa en caso de no respuesta por parte de la autoridad.

² Artículo 51 de la LH

³ Artículo 59 Bis de la Iniciativa.

⁴ En derecho, esto se conoce como *afirmativa ficta*.

Figura 1: Cadena de valor del mercado de petrolíferos



5

Consecuencias

Al otorgar amplia discrecionalidad a las autoridades en la suspensión de permisos y la duración de estas suspensiones, la Iniciativa genera incertidumbre a los participantes privados, la cual se agrava con la condicionante a la demostración de capacidad de almacenamiento para el otorgamiento de permisos, los cuales, de igual forma, también requieren de permisos. Asimismo, la revocación de permisos debido a los nuevos requerimientos de almacenamiento vulnera inversiones ya realizadas que se hicieron sin considerar estas regulaciones.

Por otro lado, la modificación del sentido de la resolución en la solicitud de cesión de permisos disminuye incentivos de las autoridades para resolver de forma expedita las solicitudes, eximiéndolas de su responsabilidad en justificar su resolución negativa. Esto tiene la consecuencia de dificultar la entrada de participantes que puedan realizar operaciones de una forma más eficiente con la cesión del permiso.

Por lo anterior, **los cambios propuestos en la Iniciativa generan descincentivos a inversiones privadas para el sector de hidrocarburos y desalientan la entrada de nuevos**

competidores, lo que favorece un modelo de monopolio que la Reforma Energética de 2013 pretendía superar.

6

Implicaciones de política pública

La Iniciativa de reforma a la LH y la recién aprobada reforma a la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) son congruentes con la política energética actual, la cual establece como objetivo que las Empresas Productivas del Estado sean las principales proveedoras de las necesidades energéticas del país.

Sin embargo, dicha política no responde a criterios económicos. Al inhibir la competencia en la cadena de valor de los petrolíferos, se impide el desarrollo de un mercado que, en mercados competidos, tiene la función de proveer un abastecimiento eficiente que transparente los costos logísticos y comerciales de la cadena de valor de los petrolíferos.

La falta de inversión y competencia en todos los eslabones de la cadena de valor de petrolíferos presionaría el precio final de los combustibles al alza. Cuando esto sucede, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ofrece descuentos al Impuesto Especial a Producción y Servicios (IEPS) a combustibles, con el fin de aminorar el aumento del pre-

cio. Esto tiene el efecto de reducir la recaudación esperada por este impuesto.

En la actualización de las estimaciones de finanzas públicas contenidas en los Pre-Criterios Generales de Política Económica 2022, la SHCP estima que, debido a un repunte de la demanda, el precio del petróleo aumente 10 dólares arriba de lo previsto. **Por descuentos fiscales al IEPS a combustibles, se recaudarian 33 mil millones de pesos menos.** Si bien esto se compensa por 92 mil millones de pesos extras por ingresos petroleros, 83 mil millones de pesos son para Pemex, mientras que 9 mil millones son para el gobierno federal vía transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo (FMP), por lo que en el neto los ingresos federales son menores (SHCP, 2021).

De igual forma, en este contexto Pemex deberá llevar a cabo todas las inversiones del sector, el cual es altamente intensivo en capital. **A la fecha, las inversiones de Pemex han sido insuficientes para detener la caída en la producción petrolera, la cual en 2020 fue un tercio menor con respecto a 2010⁵.**

Por otro lado, **a pesar de que Pemex aún ejerce un dominio preponderante en la industria nacional de hidrocarburos, la paraestatal sigue operando en pérdidas** (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 2021). Más aún, la COFECE encontró que la política de comercialización de petrolíferos de Pemex dañaba las finanzas de la empresa cuando el precio del combustible era elevado y aumentaba artificialmente sus utilidades cuando este disminuía (COFECE, 2019).

Debido a esto, los cambios contenidos en la Iniciativa actúan en contra de los consumidores, las finanzas públicas y la economía.

Acrónimos

CRE Comisión Reguladora de Energía

COFECE Comisión Federal de Competencia Económica

ENIGH Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

FMP Fondo Mexicano del Petróleo

IEPS Impuesto Especial a Producción y Servicios

LH Ley de Hidrocarburos

LIE Ley de la Industria Eléctrica

mbd miles de barriles diarios

SENER Secretaría de Energía

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TAR Terminal de Almacenamiento y Reparto

Bibliografía

- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (2021). **Desempeño presupuestal de Pemex 2008-2020: Endeudamiento, intereses y baja capacidad productiva** Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018. Disponible en <https://ciep.mx/HZIH>.
- COFECE. (2019). **Transición hacia mercados competidos de energía: gasolina y diésel**. Disponible en <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/01/CPC-GasolinasyDiesel-30012019.pdf>.
- Ejecutivo Federal 2012-2018. (2013). **Explicación ampliada de la Reforma Energética**. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf.
- SENER. (2018). **Diagnóstico de la Industria de Petrolíferos en México**. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/417437/Parte_2_vf.pdf.
- SHCP. (2021). **Pre-criterios generales de política económica 2022**. Disponible en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2022.pdf.

⁵ El promedio de producción petrolera de Pemex en 2020 fue de 1,706 miles de barriles diarios (mbd), mientras que en 2010 esta fue de 2,576 mbd



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,
que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México,
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,
para lograr una sociedad más informada y participativa, mejorar las políticas públicas
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.

Gracias a todos ustedes, **celebramos 10 años** cumpliendo nuestra misión. 10 mil gracias.

