



Comentarios sobre las implicaciones derivadas del Acuerdo modificatorio A/184/2016 propuesto por la CRE

19/09/2017

Rosa Elena Torres Ortiz, en mi carácter de Gerente de Asuntos Regulatorios del Sector Energético, de la Subdirección de Planeación Estratégica y Análisis Regulatorio, de la Dirección Corporativa de Planeación y Control de Desempeño de Petróleos Mexicanos, me permito hacer respetuosamente los siguientes comentarios:

Me refiero al anteproyecto de Acuerdo, por el que **LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE), MODIFICA LA DISPOSICIÓN SÉPTIMA TRANSITORIA DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE ACCESO ABIERTO Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE POR DUCTO Y ALMACENAMIENTO DE PETROLÍFEROS Y PETROQUÍMICOS MODIFICADA MEDIANTE LA RESOLUCIÓN RES/184/2016, Y ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA CESIÓN DE CAPACIDAD DE TRANSPORTE POR DUCTO Y ALMACENAMIENTO A FAVOR DE TERCEROS QUE ABASTECERÁN A DISTRIBUIDORES Y ESTACIONES DE SERVICIO QUE HAYAN SIDO SUMINISTRADOS HASTA ESE MOMENTO POR PEMEX TRANSFORMACIÓN INDUSTRIAL.**

Sobre el particular, el área mi cargo pone a consideración de esa Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), diversos comentarios a fin de que sean valorados por esa autoridad y en su caso, sean desahogados por la Comisión Reguladora de Energía, a fin de que se salvaguarden los derechos de los regulados y en general de los agentes económicos del sector hidrocarburos. Entre otras razones, porque desde el punto de vista de esta opinión, la modificación al Artículo Séptimo de las Disposiciones Administrativas de Carácter General en Materia de Acceso Abierto y Prestación de los Servicios de Transporte por Ducto y Almacenamiento de Petrolíferos y Petroquímicos (DACG), no aporta beneficio a los particulares, por el contrario, puede provocar distorsiones en los mercados, en términos de competitividad y su funcionamiento eficiente, al establecer un procedimiento alternativo al legalmente previsto de Temporada Abierta.

Desde su entrada en vigor, en enero de 2016, las DACG en comento, impusieron la cesión de capacidad a Petróleos Mexicanos, en la fracción II de su artículo séptimo transitorio.

Es importante comentar que, en relación a la obligación de cesión de capacidad, la CRE ha venido emitiendo Resoluciones y Acuerdos, como lo menciona el propio proyecto de regulación puesto en consulta pública en la COFEMER.

De la lectura de la propuesta de modificación, se puede observar que, la CRE amplía el alcance de la cesión de capacidad, al producto de importación y particulariza que dicha capacidad, a solicitud de ***“distribuidores o estaciones de servicio que hayan sido suministrados hasta ese momento por dicha empresa productiva subsidiaria, filiales o sus comercializadores, deberá ser cedida por Petróleos Mexicanos, ...”***

Asimismo, el proyecto de regulación que modifica las DACG, precisa en su Anexo Único:

- La cesión de capacidad, únicamente **es aplicable a terceros** que no forman parte de Petróleos Mexicanos (Pemex), sus organismos subsidiarios, sus empresas filiales y divisiones y cualquiera otra entidad controlada por dichas personas, que requieran capacidad en los sistemas de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos de Pemex Logística **para abastecer a los**

distribuidores y a las estaciones de servicio que hasta ese momento hayan sido suministrados por Pemex TRI, y demuestren mediante cartas de compromiso/intención o contratos de comercialización o distribución de combustible, la nueva relación comercial con dichas estaciones de servicio o distribuidores.

- La cesión de capacidad **tendrá una vigencia de tres años** a partir de su autorización para toda la infraestructura de transporte por ducto y almacenamiento que sea utilizada por Pemex TRI para abastecer de gasolinas y diésel a distribuidores y estaciones de servicio.

Comentarios:

1. La propuesta de modificación **resta certidumbre jurídica y regulatoria al mercado**, ya que tiende a desincentivar la participación de terceros en la asignación de capacidad a través de las Temporadas Abiertas.

- Esto cobra especial relevancia toda vez que dichas temporadas, tienen la finalidad, no solo de asignar capacidad de forma competitiva y transparente, sino de procurar que **el prestador de servicios recupere los costos** de operación, mantenimiento y administración; impuestos; depreciación de los activos; rentabilidad razonable; inversiones, entre otros, inherentes a la prestación del servicio, lo cual quedó establecido el Artículo 82 de la Ley de Hidrocarburos.

Dicha competitividad se ve inhibida, porque los usuarios podrán recurrir a la cesión de capacidad en lugar de participar en los procesos de Temporada Abierta, sin más requisito que, "demuestren mediante cartas de compromiso/intención o contratos de comercialización o distribución de combustible, la nueva relación comercial con dichas estaciones de servicio o distribuidores."

Lo anterior deriva en que los incentivos de competencia por la capacidad en los sistemas pueden verse disminuidos. Esto se puede entender como un efecto contrario al desarrollo eficiente del mercado y una **afectación al desarrollo de nueva infraestructura, así como un daño en los ingresos de los prestadores de servicios**, al no poder garantizarles una recuperación de costos mediante una tarifa eficiente y competitiva.

Asimismo, la opción de adquirir capacidad mediante una cesión, elimina los riesgos y costos asociados al procedimiento de Temporada Abierta, lo que acentúa la disminución de incentivos a participar en dichos procedimientos, los cuales se tienen previstos para continuar con el proceso de apertura del mercado. (Data room, garantía de seriedad, etc.).

En resumen, **la modificación no incentiva la competencia** para que los interesados disputen competitivamente la escasez de un bien o servicio, sino que provoca reticencia en el interés de los terceros a ser partícipes de las temporadas abiertas al estar en franca posibilidad de acceder a la capacidad por un mecanismo de cesión.

- Si la asignación de capacidad no se realiza con base en el resultado de un proceso competitivo (temporada abierta), **las tarifas que la CRE resuelva** para los prestadores de servicios,

plantean el riesgo de que **no permitan recuperar los costos mínimos** para que los permisionarios logísticos presten sus servicios en las mejores circunstancias posibles.

Adicionalmente, esta situación puede desincentivar las inversiones en infraestructura de transporte y almacenamiento, ya que, en el supuesto de no contar con tarifas competitivas y eficientes, se inhibiría el interés de particulares para el desarrollo de nueva infraestructura.

- Toda vez que el proyecto de modificación plantea la cesión de capacidad que actualmente tiene Pemex, se entiende que de antemano **se trata de sustituir un mecanismo de asignación de capacidad**, definido en la Ley de Hidrocarburos como un proceso transparente y equitativo para todos los usuarios, **por un proceso arbitrario y que no incentiva la competencia** para preciar la capacidad de los sistemas de transporte y almacenamiento de petrolíferos, ya que no garantiza que la determinación de tarifas se realice de manera eficiente y sin que **ello signifique una afectación en los ingresos de los permisionarios de servicios logísticos**; bajo este supuesto cualquier interesado puede tener acceso a la capacidad sin haberse realizado una temporada abierta.

En este orden de ideas, también puede entenderse que, si la intención de la CRE no es sustituir un mecanismo por otro, es decir la temporada abierta por la cesión de capacidad, debe ser aclarado por la CRE, ya que, de acuerdo con la regulación aplicable, el prestador de servicios logísticos no puede ofertar capacidad sin que hayan ocurrido las temporadas abiertas presupuestadas en diversas resoluciones emitidas por la misma CRE. Esto es que, PTRI, no está regulatoriamente acreditado para ceder capacidad ya que, en estricto sentido, a la fecha no le ha sido asignada o autorizada capacidad por la CRE, ya que Pemex, administra capacidad operando bajo la Resolución RES/389/2014 de continuidad operativa y con el objeto de continuar suministrando la demanda del país.

Con base en lo anterior, se puede decir que **la modificación de la disposición transitoria es contraria al marco regulatorio vigente**.

2. Los usuarios pueden generar múltiples cartas de intención distorsionando el mercado ejerciendo especulaciones, ya que las cartas de intención no son vinculantes. Un mismo usuario final puede realizar múltiples cartas de intención generando una **burbuja en el mercado**
 - La CRE, en su Acuerdo y Procedimiento propuestos, no prevé el supuesto en el que varios usuarios se interesen por la misma capacidad en un mismo sistema con tan solo haber demostrado la nueva relación comercial con estaciones de servicio o distribuidores, a través de cartas de intención, o contratos de comercialización o distribución de combustible, por lo tanto, **tales requisitos establecidos por la CRE, no parecen ser lo suficientemente sólidos, para acceder a una capacidad de forma eficiente y ordenada en algún sistema** y sí plantea una situación de desorden y de incertidumbre para los interesados.
3. La modificación a las disposiciones transitorias de las DACG, en el sentido de ceder capacidad sin que ésta se asigne competitivamente, plantea el incentivo a que los terceros interesados, enfoquen sus esfuerzos en tener presencia en mercados relevantes, relegando para Pemex aquéllos que refieren un mercado social, con los impactos en la rentabilidad y competitividad que ello involucre.

Ello resulta trascendente, en el entendido de que Pemex, se ha constituido por efecto de la Reforma Energética, en una empresa productiva del Estado que tiene la finalidad de generar valor económico y bajo este supuesto **se estaría afectando dicha generación de valor económico.**

4. **La propuesta de modificación no prevé una coordinación entre las autoridades del sector,** en este caso la CRE y SENER, a fin de que la modificación propuesta por la CRE no se oponga o intervenga con otras disposiciones, como es el caso particular de la Política Pública de Almacenamiento de Petrolíferos, puesta en consulta Pública por la citada Secretaría.

Esta política, establece a los comercializadores de petrolíferos la obligación de gestionar una capacidad de almacenamiento estratégico, la cual, se entiende, será proporcional a la capacidad que los comercializadores ostenten producto de los procesos de temporada abierta.

Esta situación plantea la **necesidad de que exista un orden para la entrada en vigor de las disposiciones relacionadas** con la comercialización, las temporadas abiertas y la Política misma.

Esto es que, la implementación de la **Política Pública de Almacenamiento de Petrolíferos, no podría ser operable si antes no se ha resuelto la cesión de capacidad objeto de la modificación a las DACG** propuesta por la CRE, y bajo el mismo entendido ocurriría, si no se realizan las temporadas abiertas de asignación de capacidad.

Por lo que es necesario que se contemple, que **una vez que, se ceda la capacidad comercial, está conllevará la cesión correspondiente al almacenamiento mínimo** de petrolíferos y cualquier responsabilidad legal y financiera inherente que se haya establecido, en su caso, para el desarrollo de infraestructura nueva.

Lo anterior es importante, en el entendido de que no se cuenta con la infraestructura suficiente de almacenamiento para el cumplimiento de la política pública ya referida y los comercializadores de petrolíferos, tendrán que desarrollar esta infraestructura a través de proyectos de inversión o convenios de inversión que, en muchos casos, requieren de financiamiento con garantías por parte de los usuarios para la recuperación de su inversión en al menos 20 años.

Por otra parte, es indispensable contar con la opinión de la SENER respecto al Acuerdo, ya que su política de almacenamiento tendrá que irse definiendo conforme se va asignando la capacidad de las Temporadas Abiertas o bien pasadas todas las temporadas, para lo que también deberá estar resuelto el asunto de la modificación a las DACG propuesta por la CRE en relación a la cesión de capacidad. En este sentido es importante que la COFEMER, solicite a la CRE, ofrecer certeza jurídica en razón de que, en su caso, **la cesión de capacidad contemple la cesión de la obligación de gestionar la parte proporcional de almacenamiento estratégico a quien se le adjudique la capacidad objeto de cesión.**

5. En el análisis de "Impacto Regulatorio" realizado por la CRE, indica que: *"los beneficios de este Acuerdo modificadorio pueden estimarse en alrededor de \$3,000 millones de pesos en razón de lo siguiente: de acuerdo con el reporte de resultado de 2016 de Pemex, obtuvo un rendimiento neto de poco más de 10,000 millones de pesos en 2016 por lo que se refiere a comercialización".*

La CRE utiliza e interpreta de manera incorrecta la información consultada, debido a que la cifra que refiere del Estado de Resultados de Pemex 2016, incluye el petróleo crudo, petrolíferos, petroquímicos y a todas las comercializadoras de Pemex, lo cual es impreciso, ya que el proyecto de Acuerdo, se refiere a la cesión de capacidad solamente de petrolíferos y no de petróleo y petroquímicos, por lo tanto, **el dato aportado por la CRE a la consulta pública, es incorrecto.**

SOLICITUD: Por lo expuesto, respetuosamente se solicita a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, considere y valore en el ejercicio de sus facultades, los análisis y comentarios vertidos en el presente escrito, a fin de que la publicación del Acuerdo en comento propuesto por la CRE, garantice la salvaguarda de los derechos de los regulados y en general de los agentes económicos del sector hidrocarburos. Entre otras razones, porque desde el punto de vista de esta opinión, la modificación al Artículo Séptimo de las Disposiciones Administrativas de Carácter General en Materia de Acceso Abierto y Prestación de los Servicios de Transporte por Ducto y Almacenamiento de Petrolíferos y Petroquímicos, no aporta beneficio a los particulares, por el contrario, puede provocar distorsiones en los mercados, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente, al establecer un procedimiento alternativo al legalmente previsto de Temporada Abierta.

Atentamente



Rosa Elena Torres Ortiz / rosa.elena.torres@pemex.com

Gerente de Asuntos regulatorios del Sector Energético

Subdirección de Planeación Estratégica y Análisis Regulatorio

Dirección Corporativa de Coordinación Planeación y Desempeño / Petróleos Mexicanos