

Oficio No. CONAMER/19/3562

ACUSE

Asunto: Se emite Dictamen Preliminar, sobre el anteproyecto denominado **Acuerdo por el que se establecen las bases preliminares del Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones.**

Ciudad de México, a 25 de junio de 2019

C. Responsable Oficial de Mejora Regulatoria
Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Acuerdo por el que se establecen las bases preliminares del Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones**, así como a su respectivo formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y recibidos por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 27 de mayo de 2019, a través del sistema informático correspondiente¹. Asimismo, no se omite hacer mención de la versión previa recibida el 23 de mayo de 2019.

Sobre el particular, esta Comisión resolvió a través del oficio CONAMER/19/3096 de fecha 10 de junio de 2019, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto² del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (Acuerdo Presidencial) la procedencia del supuesto de calidad aludido (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que el artículo 94 del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas Disposiciones de la Ley General de Cambio Climático*³, indica que la SEMARNAT establecerá de forma progresiva y gradual un sistema de comercio de emisiones.

Al respecto, cabe señalar que el segundo párrafo de dicho artículo prevé que:

(.) *"La Comisión resolverá lo conducente en un plazo no mayor a diez días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que recibió la solicitud"*.

(.)
Publicado en el DOF el 13 de julio de 2018.



Asimismo, en el oficio señalado se mencionó que el anteproyecto de referencia también se ubica en el supuesto previsto por el artículo Tercero, fracción V, del Acuerdo Presidencial (i.e. los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de cumplimiento por parte de los particulares), tal y como se detallará más adelante en el presente escrito.

Por lo anterior, el anteproyecto y su AIR correspondiente se sujetan al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III de la *Ley General de Mejora Regulatoria*⁴ (LGMR), por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 25, fracción II, 26, 27, 71, y 75 de dicha Ley, este órgano desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

DICTAMEN PRELIMINAR

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

Tal y como se indicó en el oficio CONAMER/19/3096, en relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en los artículos 78 de la *Ley General de Mejora Regulatoria*⁵ (LGMR) y Quinto del Acuerdo Presidencial, esta Comisión observa que a través del AIR correspondiente, así como de su documento anexo denominado 20190522174629_47408_Anexo III - Atención al artículo 78 de la LGMR.pdf la autoridad solicitó que se tomen en consideración las acciones de simplificación efectuadas mediante la emisión del Acuerdo mediante el cual se establecen los trámites que se presentarán, atenderán y resolverán a través del Sistema Conagu@-Digital, la notificación electrónica en el Buzón del Agua, la no exigencia de requisitos o la forma en que se tendrán por cumplidos y se hace del conocimiento del público en general los días que serán considerados como inhábiles para efectos de los trámites substanciados por la Comisión Nacional del Agua⁶ identificado con el expediente 04/0089/151018, mismas que se describen en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Acciones de simplificación regulatoria

Trámite	Acción de Simplificación (Requisito eliminado)	Beneficios de Simplificación
CONAGUA-01-001	Características físicas, químicas y bacteriológicas de la descarga	\$9,544,046.65
CONAGUA-01-013-A	Planos de la nueva obra	\$9,234,713.17
CONAGUA-01-021	Solicitud Única de Servicios Hidricos	\$9,132,356.02
CONAGUA-01-006	Ahorro por Digitalización del Trámite	\$8,705,759.47
CONAGUA-01-021	Acta constitutiva	\$8,186,286.59
CONAGUA-01-006	Acta constitutiva	\$2,235,990.00
CONAGUA-01-013-B	Identificación Oficial (IFE, INE o Pasaporte Vigente)	\$65,179.80
Total de beneficios		\$ 47,104,331.70

Fuente: Elaboración propia con datos del documento anexo al AIR correspondiente.

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de mayo de 2018.

⁵ Publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018.

⁶ Publicado en el DOF el 1 de octubre de 2018.



En referencia a lo anterior, esta Comisión observa que efectivamente en el expediente referido en el cuadro precedente, se solicitó que los ahorros generados por su implementación, sean tomados en cuenta para la emisión de futuras regulaciones. Por tales motivos esta CONAMER toma nota de las acciones y sus correspondientes ahorros, mismos que serán utilizadas para el cumplimiento del artículo 78 de la LGMR para el presente anteproyecto regulatorio.

Bajo tales premisas, se observa que hay obligaciones regulatorias que se hacen más flexibles en su cumplimiento para los particulares, generando ahorros de hasta **\$47,104,332 pesos totales anuales**, mientras que derivado de un primer análisis, se reconoce que los costos de cumplimiento del anteproyecto serán de aproximadamente **\$47,103,998 pesos totales anuales**.

Por otro lado, este órgano desconcentrado observa que esa Secretaría señaló en el artículo Décimo Primero Transitorio del anteproyecto, la referencia expresa a las acciones de simplificación regulatoria que llevará a cabo, a efecto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 78 de la LGMR y primer párrafo del Artículo Quinto del citado Acuerdo, como se detalla a continuación:

"Décimo Primero.- A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 68, ultimo párrafo, y 78 de la Ley General de Mejora Regulatoria, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales modificará, abrogará o derogará las obligaciones regulatorias o actos especificados en el Análisis de Impacto Regulatorio correspondiente; consistentes en las acciones de desregulación, simplificación y digitalización aplicables al Presente Acuerdo, respecto de los trámites CONAGUA-01-001, Permiso de Descarga de Aguas Residuales, CONAGUA-01-006, Concesión para la ocupación de terrenos federales cuya administración compete a la Comisión Nacional del Agua, CONAGUA-01-013, Autorización para la transmisión de títulos y su registro, Modalidad A) General, y Modalidad B) Transmisión por vía sucesoria o por adjudicación judicial, y CONAGUA-01-021, Prórroga de títulos de concesión, asignación y/o permisos de descarga, referidos en el Acuerdo publicado en el DOF el 1 de octubre de 2018."

Por lo antes indicado, se advierte que los beneficios que se generarán con la simplificación, flexibilización, derogación o abrogación de las obligaciones regulatorias son superiores a los costos de cumplimiento del anteproyecto. En este sentido, esta Comisión estima que con dicha justificación se atiende lo previsto en el artículo 78 de la LGMR y al artículo Quinto del Acuerdo Presidencial.



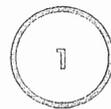
II. Consideraciones generales

A nivel internacional el Sistema de Comercio de Emisiones (SCE) es un instrumento de mercado diseñado para reducir emisiones de gases de efecto invernadero que se basa en el principio de tope y comercio, en donde el gobierno impone un límite máximo o tope sobre las emisiones totales de uno o más sectores de la economía. Las compañías en estos sectores deben contar con un permiso por cada tonelada de emisiones que liberan.

En este sentido, el funcionamiento del SCE está a cargo del Estado; quien fija un tope (o límite) sobre dos aspectos:

- a) Tope sobre las emisiones de carbono.
- b) Tope sobre los derechos de emisión de carbono sujetos al comercio.

El proceso que sigue el SCE puede generalizarse de la siguiente manera:



El gobierno otorga los derechos de emisión a los participantes del Sistema de Comercio de Emisiones, ya sea gratuitamente, o a través de un mecanismo de subasta.



Los participantes del SCE pueden elegir entre:

- Tomar dichos derechos, acumularlos o comercializarlos con otros interesados.
- Recurrir a créditos de compensación.



Los participantes tienen la obligación 1 x 1: *Ceder un derecho de emisión por cada unidad de emisiones de la que sean responsables* (World Bank Group, 2016).

De acuerdo con el *Manual sobre el diseño y la implementación de comercio de emisiones* del World Bank Group (2016), las autoridades deben diseñar su SCE con base en 10 pasos:

- 1) Definir la regulación de los sectores económicos clave, de los gases de efecto invernadero y de las entidades involucradas.
- 2) Fijar el tope de emisiones de carbono.
- 3) Delimitar el esquema de asignación de derechos de emisión.
- 4) Determinar la importancia de los créditos de compensación⁷.
- 5) Precisar las reglas sobre los derechos de emisión (acumulación y comercio) y los plazos de cumplimiento.
- 6) Establecer el mecanismo de precios de carbono y considerar costos.

En el artículo tercero del *Acuerdo por el que se establecen las bases preliminares del Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones*, la SEMARNAT define al crédito de compensación como *instrumento que representa la reducción o absorción de una tonelada de bióxido de carbono equivalente, o de emisiones evitadas en la misma cantidad, resultantes de proyectos o actividades de mitigación elegibles de emisiones no cubiertas por el Programa de Prueba*.



- 7) Darle seguimiento al cumplimiento y vigilancia del SCE.
- 8) Trabajo conjunto del gobierno con todas las partes interesadas.
- 9) Asociación con otros sistemas de comercio de emisiones.
- 10) Revisión y evaluación del SCE.

Por lo tanto, para asegurar un diseño exitoso del SCE se deben tomar en cuenta los marcos político y jurídico, los costos y beneficios, el método de asignación de los derechos de emisión, la generación de una política de utilización de ingresos, los cobeneficios que el SCE implica y el contexto económico y social⁸.

En este orden de ideas, el comercio de emisiones irrumpió en el escenario internacional con la llegada del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) de la Unión Europea en el año 2005. Dicho Régimen fue clave para el desarrollo de políticas similares en diversos países fuera de Europa. Bajo tal dinámica, las empresas están sujetas a no superar el límite impuesto de emisiones y, si logran disminuirlas, tienen dos posibilidades: Conservar sus derechos de emisión para el futuro o venderlos; en caso contrario, pueden incurrir en sanciones. Actualmente esta región se encuentra en la fase III de este programa, la cual comenzó en 2013 con 2.084.201,856 emisiones como tope, y culminará en 2020.

El periodo de la cuarta fase del RCDE será de 2021 al 2030. Para esto, la Unión Europea tiene previstas ciertas reformas a su sistema de comercio de emisiones:

- **Disminuir** las fugas de dióxido de carbono.
- **Reforzar** los mecanismos en los países menos desarrollados de la UE.
- **Robustecer** el mecanismo de precios.
- **Reducción del límite de emisiones permitidas** a un 2.2% anual, ya que durante la fase 3, el límite de emisiones permitidas decrece a un ritmo de -1.74% cada año.
- **Incentivar** la inversión y la innovación.

En lo referente a los países latinoamericanos, se han implementado medidas para disminuir las emisiones de carbono, como es el caso de Colombia y Chile, los cuales han aplicado impuestos sobre las emisiones de este elemento químico. En el caso particular de Chile, el impuesto se implementó a partir de 2015 y solamente contempló a los nuevos vehículos motorizados (se excluyen a los vehículos destinados al transporte público). Posteriormente, en 2016, se reformó la Ley 20.780⁹ y se incluyó a las fuentes de emisión fijas; además, del CO₂, este impuesto chileno toma en cuenta al material particulado (MP), a los óxidos de Nitrógeno (NOx) y al dióxido de Azufre (SO₂).

Por su parte, el impuesto colombiano al carbono entró en vigor en 2017 y contempla a los combustibles y gases fósiles empleados para la combustión.

⁸ Manual sobre el diseño y la implementación de comercio de emisiones del World Bank Group (2016).
Disponibile en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1067194>

Cuadro 2: Diferencias entre Chile, Colombia y México en materia de emisiones de carbono

Concepto	Chile	Colombia	México
Pago del impuesto	Quienes pagan son los usuarios de los combustibles fósiles.	Quienes pagan son los productores, distribuidores e importadores de los combustibles fósiles.	Quienes pagan son los productores, distribuidores e importadores de los combustibles fósiles.***
Valor del impuesto	5 USD/tCO ₂ *	5.27 USD/tCO ₂ ***	3.7 USD/tCO ₂ **

Nota * se refiere a que fue implementado en 2017; ** en 2018 y *** en 2019.
 *** Se refiere a que este impuesto está actualmente vigente y no deriva de la presente propuesta regulatoria

Fuente: *Notas técnicas del Impuesto al Carbono en México, Colombia y Chile* de MÉXICO₂: Plataforma Mexicana de Carbono (2019).

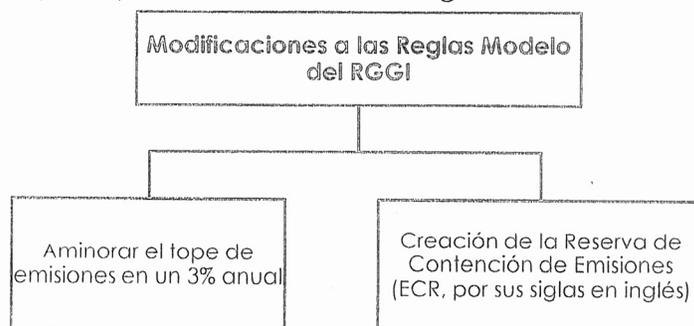
Cabe destacar que en 2018, operaron alrededor de 21 Sistemas de Comercio de Emisiones:

Cuadro 3: SCE alrededor del mundo

Región	País/Ciudad con SCE
Europa	Unión Europea y Suiza.
Norteamérica	California, Iniciativa Regional de Gases de Efecto Invernadero (RGGI, por sus siglas en inglés y que está integrada por Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, Nueva York, Rhode Island y Vermont; Ontario y Quebec.
Asia y Pacífico	Nueva Zelanda, República de Corea, Pekín, Shenzhen, Shanghai, Guangdong, Fujian, Chongqing, Hubei, Kazajistán, Tianjin, China, Saitama y Tokio.

Fuente: Elaboración propia con información de ICAP (2018)¹⁰.

Por su parte, Estados Unidos busca reducir el crédito de compensación a la mitad, pasando de un 8% hasta un 4% (en el periodo 2021-2025), el cual es uno de los métodos dentro de su propio SCE. También, se espera que la RGGI efectúe las siguientes acciones entre los años 2021 y 2030:



Fuente: Elaboración propia con información de ICAP (2018)¹¹.

El año 2020 será crucial para la entrada de operación de modelos de "Tope y comercio" (*cap and trade*). China, el país asiático con las emisiones de dióxido de carbono más grandes del

¹⁰ International Carbon Action Partnership (ICAP). (2018) *Estado del Comercio de Emisiones en el Mundo: Status report*. Berlin

¹¹ *Ibidem*, pág. 3

planeta (10,291,927 kilotoneladas en 2014, según cifras del Banco Mundial)¹², anunció en 2017 la entrada de operación de programas piloto de su SCE en el sector de Energía. No obstante, será hasta la segunda década del siglo XXI cuando se pongan en marcha tres fases que intentarán mitigar las emisiones de CO₂ de las industrias eléctrica, química, petroquímica, materiales de construcción, el sector de la aviación, la industria del hierro y del acero, y de metales no ferrosos. Asimismo, Suiza, Corea del Sur y Nueva Zelanda son otras naciones interesadas en promover medidas para mejorar la calidad del aire.

En el caso de México, el SCE representa un esfuerzo paulatino desde el año 2016, cuando el sector industrial comenzó a reportar sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). El objetivo de reducción de emisiones se encuentra en un rango de entre 22% a 36% para el año 2030. Además, Alemania ha trabajado conjuntamente con México para elaborar una base de datos anual con información sobre las emisiones de GEI¹³ para asegurar una transición exitosa hacia el SCE. Por consiguiente, el 13 de julio de 2018, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la *Ley General de Cambio Climático* (LGCC)¹⁴ para incorporar a dicho ordenamiento los compromisos internacionales de México, adquiridos por virtud del Acuerdo de París, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales determinó el establecimiento de dos fases (Programa de Prueba y Fase Operativa) para el Sistema de Comercio de Emisiones en México, buscando de esta manera facilitar su adecuada operación.

Al respecto, la misma Ley General, faculta a la SEMARNAT para establecer de forma progresiva y gradual un sistema de comercio de emisiones con el objetivo de promover reducciones de emisiones que puedan llevarse a cabo con el menor costo posible, de forma medible, reportable y verificable, sin vulnerar la competitividad de los sectores participantes frente a los mercados internacionales.

Bajo dichas consideraciones, en la LGCC se estableció el desarrollo del Programa de Prueba objeto del presente Acuerdo, al término de la cual entrará en vigor la Fase Operativa propiamente dicha del sistema en los términos que define el presente instrumento. Por lo tanto, la SEMARNAT mediante la presente propuesta regulatoria busca reducir las emisiones de CO₂ en la atmósfera.

Por todo lo expresado con antelación, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, la CONAMER considera adecuado que esa Secretaría promueva la implementación del Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones, ya que con ello coadyuva a garantizar el cumplimiento de los estándares y lineamientos internacionales referentes a la emisión de carbono.

¹² Datos más reciente dentro del portal del BM: <http://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT>

¹³ Esta base de datos es el Registro Nacional de Emisiones (RENE).

¹⁴ Publicada en el DOF el 6 de junio de 2012.

III. Objetivos regulatorios y problemática

De acuerdo con señalado por la SEMARNAT, el objetivo del anteproyecto de mérito es “establecer los elementos que integran al Programa de Prueba; su temporalidad; principio rector; las facultades de dicha Secretaría respecto al mismo; mecanismos de seguimiento y evaluación; la determinación de los sectores, gases de efecto invernadero y umbrales cubiertos; las obligaciones de los participantes; la creación de un comité consultivo de composición mixta; así como otros elementos importantes para su funcionamiento.

(...) Asimismo, tiene como principales objetivos probar el funcionamiento del Sistema de Comercio de Emisiones; generar información más robusta y de mayor calidad; desarrollar capacidades en materia de comercio de emisiones y familiarizar a los participantes con el funcionamiento del mismo; identificar áreas de oportunidad para ajustar y perfeccionar el Sistema. Asimismo, este Programa de Prueba busca avanzar, aunque sea en medida moderada en un inicio, en la consecución de las metas de reducción de emisiones del país; promover reducciones de emisiones que puedan llevarse a cabo con el menor costo posible de forma medible, reportable y verificable; así como generar un valor para los derechos de emisión y los créditos de compensación que se utilicen en el Sistema de Comercio de Emisiones, contribuyendo a establecer un precio al carbono”.

En lo referente a la problemática que da origen a la regulación, esa Dependencia mencionó que “por virtud del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 2018, se reformó el artículo 94 de la Ley General de Cambio Climático relativo al establecimiento de un SCE. La principal modificación en el diseño legal de dicho Sistema, consiste en su transición de voluntario a obligatorio, tanto en su creación como en su participación, pues su establecimiento pasó de ser una mera facultad de la SEMARNAT a un mandato, y dejó de preverse un sistema voluntario de comercio de emisiones, al eliminarse la palabra ‘voluntario’ del artículo referido.

Adicionalmente, se profundizó con la mencionada reforma en la caracterización del SCE al incorporar su progresividad, gradualidad y la protección de la competitividad de los sectores participantes frente a los mercados internacionales. En este tenor, el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 2018, estableció un periodo de transición entre: (i) la entrada en vigor del decreto de reformas, adiciones y derogaciones a la LGCC, y (ii) la operatividad del SCE, al ordenar el establecimiento de un Programa de Prueba, con las siguientes características:

1. Regido por “bases preliminares”, junto con cualquier otra disposición necesaria para su establecimiento;
2. “Sin efectos económicos para los sectores participantes”, y
3. Con una vigencia de 36 meses.



Es decir, el Poder Legislativo expresamente ordenó al Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a expedir las bases preliminares de un Programa de Prueba de tres años de duración, previo al establecimiento del Sistema de Comercio de Emisiones, por lo que la Ley General de Cambio Climático prevé un mandato que dicha Secretaría debe acatar en tiempo y forma. Por ello, de no expedirse la presente regulación se estaría incumpliendo con lo que dicta la Ley en comento, además de que se dejaría de implementar un instrumento muy importante para la mitigación de los gases de efecto invernadero en nuestro país y, con ello, para afrontar el cambio climático.

Bajo esta perspectiva, la CONAMER considera justificados los objetivos y situación que da origen a la regulación propuesta, por lo que estima conveniente la emisión del anteproyecto de mérito, a fin de que se atienda la problemática antes descrita, anticipando que su emisión coadyuvará a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

IV. Alternativas a la regulación

En referencia al presente apartado, de acuerdo a la información incluida en el AIR, se observa que la SEMARNAT consideró la posibilidad de no emitir regulación alguna; no obstante, desestimó esta opción al considerar que *“no constituye una alternativa real, pues la regulación propuesta proviene de un mandato de Ley como ya se analizó anteriormente; sin embargo, si la decisión fuera no emitir regulación alguna, la línea base estimada para calcular los beneficios en salud y ambientales muestra que las emisiones de bióxido de carbono serían mayores que en el escenario de la regulación, en 28,021,481 toneladas de CO₂. Por ello, sin regulación alguna, habría mayores costos en la salud e impactos negativos al medio ambiente”*.

Asimismo, esa Dependencia señaló en el AIR correspondiente, la inconveniencia de aplicar esquemas de autorregulación, en razón de que *“el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LGCC, publicado en el DOF el 13 de julio de 2018, el artículo 94 de la LGCC fue reformado justamente para eliminar el carácter de voluntario del Sistema de Comercio de Emisiones, por lo que un esquema voluntario dejó de ser una alternativa para implementar este instrumento económico de mercado”*. Adicionalmente, señaló que *“los costos y beneficios atribuibles a esta opción, no podrían ser calculados ya que, al tratarse de un esquema voluntario, podría ser adoptado por diversos grupos, en puntos diversos del territorio, sin tener certeza de la cantidad de empresas y las emisiones que se sujetarían a un esquema de esta naturaleza”*.

De igual manera, en referencia a la posibilidad de adoptar esquemas de incentivos económicos, esa Secretaría manifestó que tal alternativa fue descartada, al considerar que *“para el caso de la adquisición de tecnología eficiente, dado que los procesos son diferentes entre los sectores regulados, sería necesaria la emisión de lineamientos/regulación que especificara el método para cada uno. Las especificaciones de los diferentes procesos serían altamente costosos, y difícil de estimar, pues se desconocen la totalidad de procesos que la*



industria utiliza, además de que, en muchos casos, éstos se encuentran protegidos como secreto industrial”.

Asimismo, puntualizó que *“para el caso de cambios de combustible, otorgar incentivos económicos con dicha finalidad podría traducirse en el otorgamiento de subsidios, lo que va en contra de los compromisos de México de reducir los subsidios a los combustibles fósiles, además de que implicaría erogar recursos del presupuesto federal al subsidio de actividades industriales, con impacto en las finanzas públicas”.*

Por otra parte, mediante el AIR correspondiente, la SEMARNAT destacó que el anteproyecto en comento es la mejor alternativa para abordar la problemática señalada en el apartado anterior, en razón de que:

1. *“Un Sistema de Comercio de Emisiones, comenzando por su Programa de Prueba, representa un instrumento económico de mercado que permite la reducción de emisiones de una manera costo-eficiente y de manera agregada, particularmente para los grandes emisores de nuestro país, pero garantizando el cumplimiento de las metas de mitigación sectoriales y de país.*
2. *Se da cabal cumplimiento al mandato de ley prevista en la Ley General de Cambio Climático, de expedir las Bases Preliminares para un Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones de 36 meses de duración”.*

Por lo anterior, la CONAMER observa que se respondió el apartado relativo a la evaluación de alternativas regulatorias.

Sin menoscabo de lo anterior, esta CONAMER, observa lo siguiente:

- En la reforma fiscal de 2013 fue aprobado un impuesto al carbono en México como parte de la Ley de Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS). En ella se estipula que la tasa impositiva a los combustibles fósiles estaría en función de su contenido de dióxido de carbono. Por razones económicas, quedaron exentos tanto el gas natural, la turbosina y el petróleo utilizado en procesos manufactureros.

Bajo tales consideraciones, toda vez que existe dicho instrumento impositivo, se sugiere a esa Secretaría indique si evaluó la pertinencia de modificar dicho esquema impositivo y sus implicaciones, como una alternativa a la emisión de la propuesta regulatoria en comento.

V. Impacto de la regulación

1. Creación, modificación y/o eliminación de trámites

Con respecto al presente apartado, se advierte que a través del AIR correspondiente, la autoridad ha señalado que como consecuencia de la implementación de la presente propuesta regulatoria se crearán los siguientes trámites:

Cuadro 4. Trámites identificados por la SEMARNAT		
Núm.	Nombre del trámite	Información respecto al apartado 6 del formulario de AIR:
1	Apertura de cuenta en el Sistema de Seguimiento de los Derechos de Emisión	<p>Acción: Creación Tipo: Obligación. Vigencia: Indefinida. Medio de presentación: Medios electrónicos, presencial. Requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Original para cotejo y copia simple de la identificación oficial vigente para personas físicas y representantes legales, las cuales pueden ser Credencial para votar INE, Cédula Profesional, Pasaporte o Cartilla del Servicio Militar. 2. Original o copia certificada y copia simple para cotejo del Acta Constitutiva para personas morales (la copia deberá estar legible y deberá ser la misma que el instrumento legal que están presentando). 3. Original o copia certificada y copia simple para cotejo del documento con el que se acredita la representación legal del regulado. Para el caso de personas físicas: carta poder firmada ante dos testigos. Para el caso de personas morales: Poder Notarial, sólo en el caso de que la representación y las actuaciones para las que se encuentre facultado no se encuentren contenidas desde el Acta Constitutiva 4. Número de registro ambiental de la instalación(es). 5. Copia simple de la identificación oficial vigente para personas físicas que funjan como representantes en el mecanismo, las cuales pueden ser Credencial para votar INE, Cédula Profesional, Pasaporte o Cartilla del Servicio Militar (Dos personas máximo) 6. Correo electrónico del representante legal y de los representantes en el mecanismo. <p>Población que impacta: Instalaciones reguladas Ficta: Negativa. Plazo: 90 días naturales (art. 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo). Justificación: El presente trámite se crea (Artículo Vigésimo Noveno) con el fin de dar certeza y certidumbre a los agentes Regulados para dar seguimiento a la asignación gratuita de derechos de emisión prevista en el Artículo Décimo Sexto de la regulación propuesta, para que puedan dar cumplimiento a la obligación, y realizar las transacciones previstas en el Artículo Vigésimo Segundo.</p>
2	Solicitud de créditos de compensación para un proyecto o actividad elegible, y acciones tempranas	<p>Acción: Creación Tipo: Beneficio Vigencia: Indefinida. Medio de presentación: Medios electrónicos, presencial. Requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Original para cotejo y copia simple de la identificación oficial vigente para personas físicas y representantes legales, las cuales pueden ser Credencial para votar INE, Cédula Profesional, Pasaporte o Cartilla del Servicio Militar. 2. Original o copia certificada y copia simple para cotejo del Acta Constitutiva para personas morales (la copia deberá estar legible y deberá ser la misma que el instrumento legal que están presentando). 3. Original o copia certificada y copia simple para cotejo del documento con el que se acredita la representación legal del regulado. Para el caso de personas físicas: carta poder firmada ante dos testigos. Para el caso de personas morales: Poder Notarial, sólo en el



Cuadro 4. Trámites identificados por la SEMARNAT		
Núm.	Nombre del trámite	Información respecto al apartado 6 del formulario de AIR
		<p>caso de que la representación y las actuaciones para las que se encuentre facultado no se encuentren contenidas desde el Acta Constitutiva</p> <p>4. Comprobante de registro del proyecto o actividad en el Registro Nacional de Emisiones (trámite SEMARNAT-10-003)</p> <p>5. Datos de la mitigación o reducción de emisiones, acciones de reducción, captura o absorción de gases de efecto invernadero implementadas, mitigación alcanzada y mitigación total proyectada expresada en toneladas métricas y en toneladas de bióxido de carbono equivalente por año y total, metodología detallada para la estimación de las reducciones de emisiones, plan de monitoreo, transacciones en el comercio de emisiones, ya sea nacional o internacional de reducciones certificadas, expresadas en toneladas de bióxido de carbono equivalente; en su caso, beneficiarios de las reducciones, fecha en que se verificaron y certificaron las reducciones, así como el periodo de acreditación, en su caso, los recursos obtenidos y el fondo o fuente de financiamiento respectiva, número de registro con el cual el Organismo correspondiente identifique al proyecto</p> <p>6. Dictamen de validación emitido por un Organismo acreditado y aprobado para tal efecto de acuerdo al Art. 27 del Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en materia del Registro nacional de Emisiones</p> <p>7. Correo electrónico del representante legal y de los representantes en el mecanismo.</p> <p>Población que impacta: Desarrolladores de proyectos o actividades de mitigación elegibles.</p> <p>Ficta: Negativa.</p> <p>Plazo: 90 días naturales (art. 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).</p> <p>Justificación: El presente trámite se crea con el fin de dar certeza y certidumbre a los desarrolladores de proyectos o actividades de mitigación elegibles para solicitar la emisión de créditos de compensación a sus proyectos (Artículo Trigésimo Cuarto), lo cual se hace de forma voluntaria.</p>
3	<p>Reporte de emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero de tu establecimiento</p> <p>Homoclave: SEMARNAT-10-006</p>	<p>Acción: Modifica.</p> <p>Tipo: Obligación.</p> <p>Vigencia: Anual</p> <p>Medio de presentación: Medios electrónicos.</p> <p>Requisitos: A los requisitos del trámite se modifica lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Frecuencia de presentación del dictamen de verificación para las instalaciones reguladas, será anual. 2. Optativo será la presentación del Plan de Monitoreo (artículo décimo noveno) 3. Número de registro ambiental de la instalación. 4. Informe de verificación 5. Dictamen de verificación. <p>Población que impacta: Instalaciones reguladas en el presente acuerdo.</p> <p>Ficta: Negativa.</p> <p>Plazo: 90 días naturales (art. 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).</p> <p>Justificación: El presente trámite se crea con el fin de dar certeza y certidumbre a los datos reportados al Registro Nacional de Emisiones (artículo cuadragésimo tercero). El organismo de certificación acreditado y aprobado llevará a cabo la evaluación de la información que reporte la instalación de conformidad con el Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en materia del Registro Nacional de Emisiones, y la normatividad aplicable. La información verificada es el eje que da certeza al sistema de comercio de emisiones, y al ser de cumplimiento anual, la frecuencia de la verificación tiene que ser anual consecuentemente. Adicionalmente, la verificación le permite a la Autoridad conocer con un alto grado de confianza el logro de resultados y presentarlos como parte del avance en el cumplimiento de la meta para el Acuerdo de París.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del documento 20190527132100_47486_AIR - Acuerdo Bases Preliminares del SCE.pdf anexo al AIR correspondiente.



Al respecto, esta CONAMER observa que la SEMARNAT identificó los trámites que se crearán como consecuencia de la emisión de la propuesta regulatoria, así como la información a la que se refiere el artículo 46 de la LGMR.

2. Obligaciones y/o disposiciones

Para el presente apartado, la SEMARNAT identificó que como resultado de la emisión del anteproyecto, se generarán las siguientes disposiciones que deberán cumplir los particulares:

Cuadro 5: Acciones regulatorias identificadas por la SEMARNAT	
Artículo(s)	Justificación
ARTÍCULO PRIMERO	<p>Establece: obligaciones.</p> <p>Justificación Técnica: El objeto del Acuerdo consiste en establecer las bases preliminares que regulen el Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones, las cuales deben expedirse, por mandato de la Ley General de Cambio Climático, establecido en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 2018.</p>
ARTÍCULO SEXTO	<p>Establece: Obligaciones.</p> <p>Justificación Técnica: El artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 2018, prevé el establecimiento de un programa de prueba previo a la implementación del sistema de comercio de emisiones, el cual deberá tener una vigencia de 36 meses. De ahí que se establezca el inicio de dicho programa de prueba el 1º de enero de 2020 y su término el 31 de diciembre de 2022. Como lo indica su nombre, la función principal del programa de prueba consiste en probar el Sistema de Comercio de Emisiones, generando capacidades, familiarizando a los participantes, así como avanzar los objetivos del Sistema según lo previsto en el Artículo 94 de la Ley General de Cambio Climático y en el artículo segundo transitorio del Decreto aludido. Dicho artículo segundo transitorio, también señala que el programa de prueba deberá ser "sin efectos económicos para los sectores participantes", lo que, para efectos de un sistema de comercio de emisiones, implica dos cosas: primero, que no habrá sanciones monetarias (multas) en caso de incumplimiento; y segundo, que a los participantes les serán asignados gratuitamente derechos de emisión en una proporción equivalente al 100% de sus emisiones.</p>
ARTÍCULO SÉPTIMO	<p>Establece: Obligaciones.</p> <p>Justificación Técnica: La presente acción regulatoria (obligación de participar) en el Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones obedece a que más del 90% de las emisiones reportadas en el Registro Nacional de Emisiones provienen de menos de 350 instalaciones que generan, cada una, 100 mil toneladas o más de emisiones directas de bióxido de carbono y que corresponden principalmente a los sectores energía e industrial, por lo que inicialmente se prevé la participación de ambos sectores, independientemente de que posteriormente puedan incluirse otros, a efecto de establecer de forma progresiva y gradual el sistema de comercio de emisiones.</p>
ARTÍCULO OCTAVO	<p>Establece: Obligaciones.</p> <p>Justificación Técnica: La presente acción regulatoria (obligación de participar) en el Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones obedece a que más del 90% de las emisiones reportadas en el Registro Nacional de Emisiones provienen de menos de 350 instalaciones que generan, cada una, 100 mil toneladas o más de emisiones directas de bióxido de carbono y que corresponden principalmente a los sectores energía e industrial. Por ello, se prevé dicho umbral para el Programa de Prueba y se cubrirán únicamente las emisiones directas de bióxido de carbono, independientemente de que posteriormente puedan incluirse otros gases y pueda reducirse el umbral, a efecto de establecer de forma progresiva y gradual el sistema de comercio de emisiones.</p> <p>Las instalaciones que deberán participar en el Programa de Prueba a partir del 1º de enero del año 2020, serán aquellas que hayan generado 100 mil toneladas o más de emisiones directas de bióxido de carbono en cualquiera de los años correspondientes a periodo 2016-2018, que son los años para los cuales el Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en materia del Registro Nacional de Emisiones establece que exista al menos una verificación para las instalaciones participantes. Sin embargo, otras</p>



Cuadro 5. Acciones regulatorias identificadas por la SEMARNAT	
Artículo(s)	Justificación
	instalaciones que entre el 2016 y 2019 no hayan alcanzado el umbral previsto, pero que generen dicha cantidad de emisiones durante el 2020 o 2021 debido, por ejemplo, a un crecimiento o expansión en sus líneas de producción, o a un cambio en el combustible utilizado o en alguno o todos sus procesos, deberán participar en el Programa de Prueba, en calidad de nuevos participantes, a partir del momento en que superen el umbral. Para garantizar la integridad ambiental del Programa de Prueba y su buen funcionamiento, las instalaciones que alcancen el umbral previsto, deberán participar durante todo el Programa de Prueba, y no solo en el año o en los años en los alcancen o superen dicho umbral.
ARTÍCULO NOVENO	<p>Establece: Obligaciones.</p> <p>Justificación Técnica: La presente base establece las fechas a partir de las cuales serán exigibles las obligaciones de reporte y verificación de emisiones previstas en el artículo cuadragésimo tercero, y la de entrega de derechos de emisión prevista en el artículo vigésimo segundo, ambos del presente Acuerdo. La primera obligación atiende a la necesidad de que la información reportada por los participantes respecto de sus emisiones sea verificada anualmente y, con ello, se garantice la integridad material de la obligación central de entregar a la autoridad una cantidad de derechos de emisión equivalente a las emisiones del año inmediato anterior.</p> <p>La segunda obligación constituye la obligación medular para el funcionamiento de un sistema de comercio de emisiones, pues requiere que los participantes entreguen a la autoridad una cantidad de derechos de emisión equivalente a sus emisiones reportadas y verificadas en el año inmediato anterior. Si bien los participantes contarán con una asignación gratuita del 100%, éstos podrán comprar derechos de emisión a otros participantes, para dar cumplimiento a la obligación referida.</p> <p>Al iniciar el Programa de Prueba en el año 2020, será a partir de dicho año que se contabilicen las emisiones de los participantes, por lo que éstos deberán monitorearlas en el año 2020 pero reportarlas y verificarlas en el año 2021, y entregar a la autoridad un número de derechos de emisión equivalente en el año 2021. Así, las emisiones del año 2021 deberán reportarse y verificarse en el año 2022; y las del año 2022, en el año 2023.</p>
ARTÍCULO VIGÉSIMO SEGUNDO	<p>Establece: Obligaciones.</p> <p>Justificación Técnica: La presente acción regulatoria constituye la obligación medular para el funcionamiento de un sistema de comercio de emisiones, pues requiere que los participantes entreguen a la autoridad una cantidad de derechos de emisión equivalente a sus emisiones reportadas y verificadas en el año inmediato anterior. Si bien los participantes contarán con una asignación gratuita del 100%, éstos podrán comprar derechos de emisión a otros participantes, para dar cumplimiento a la obligación referida.</p> <p>Condiciona un beneficio</p> <p>Justificación Técnica: La presente acción regulatoria se establece con el propósito de garantizar el cumplimiento de la obligación de los participantes de entregar un número de derechos de emisión equivalente a sus emisiones reportadas y verificadas. En caso de que no lo realicen motu proprio, en el Sistema de Seguimiento de los Derechos de Emisión se cancelarán automáticamente. Adicionalmente, al no realizarlo, se condiciona el beneficio que tienen de utilizar los derechos de emisión excedentes en periodos de cumplimiento posteriores.</p>
ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO	<p>Establece: restricciones</p> <p>Justificación Técnica: La vigencia del Programa de Prueba de 36 meses se encuentra prevista de manera expresa en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, por lo que los derechos de emisión tendrán la misma vigencia y únicamente podrán utilizarse durante el Programa de Prueba.</p>
ARTÍCULO VIGÉSIMO CUARTO	<p>Establece: restricciones y obligaciones.</p> <p>Justificación Técnica: La presente acción regulatoria se establece con el propósito de garantizar la integridad ambiental del Programa de Prueba, evitar un exceso de derechos de emisión en el mercado, y evitar ganancias ilegítimas de los derechos de emisión en caso de cierres totales y permanentes de instalaciones, por las razones que sean. Por ello, las instalaciones deben cumplir con su obligación de entregar una cantidad de derechos de emisión equivalente a sus emisiones reportadas y verificadas en el año inmediato anterior, y devolver aquellos derechos de emisión asignados gratuitamente para el siguiente año, mismos que no podrán re insertarse en el mercado una vez entregados a la autoridad. El presente artículo prevé las obligaciones aplicables a los participantes en cuatro escenarios, según el momento del año en que la instalación cierra, atendiendo al calendario previsto en el Anexo I y II. Por ello:</p>



Cuadro 5: Acciones regulatorias identificadas por la SEMARNAT

Artículo(s)	Justificación
	<p>a. Cuando la instalación cierre entre el 1º de enero y antes del 1º de marzo, momento en el que aún no existe una obligación de presentar a la autoridad un reporte y verificación de emisiones, el participante debe devolver los derechos de emisión que le hayan sido asignados el año anterior.</p> <p>b. En caso de cierre entre el 1º de marzo y el 23 de octubre del año en curso, esto es, antes de que se le asignen los derechos de emisión para el siguiente año calendario, el participante debe dar cumplimiento a la obligación prevista en el artículo vigésimo segundo del presente acuerdo, consistente en entregar un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones que haya reportado y verificado.</p> <p>c. Cuando una instalación cierre entre el 24 de octubre – fecha de asignación de los derechos de emisión para el siguiente año calendario – y el 1º de noviembre – fecha de entrega de derechos de emisión para dar cumplimiento al artículo vigésimo segundo – el participante deberá devolver los derechos de emisión asignados el 24 de octubre y entregar los correspondientes a sus emisiones reportadas y verificadas del año inmediato anterior.</p> <p>d. Finalmente, el último supuesto corresponde al cierre de una instalación entre el 2 de noviembre y el 31 de diciembre, periodo en el cual ya se debió haber dado cumplimiento a la obligación de entregar un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones reportadas y verificadas del año inmediato anterior prevista en el artículo vigésimo segundo del presente Acuerdo, por lo que el participante únicamente deberá devolver los derechos de emisión que le hayan asignados gratuitamente el 24 de octubre para el siguiente año calendario.</p>
ARTÍCULO VIGÉSIMO QUINTO	<p>Condiciona un beneficio y establece obligaciones. Justificación Técnica: La presente acción regulatoria obedece a que el Sistema de Seguimiento de los Derechos de Emisión constituye el instrumento en el que se depositarán los derechos de emisión y en el que se registrarán las transacciones con los mismos durante el Programa de Prueba, incluyendo su entrega a la autoridad, por lo que, independientemente de la forma en la que los participantes acuerden su compra-venta, deberán realizar las operaciones correspondientes en el Sistema de Seguimiento, para que puedan obtener los beneficios derivados de las transacciones y éstas queden materializadas para efectos del Programa de Prueba.</p>
ARTÍCULO VIGÉSIMO SÉPTIMO	<p>Establece: restricciones. Justificación Técnica: La presente acción regulatoria obedece a la necesidad de mantener la integridad ambiental del Sistema durante el Programa de Prueba, por lo que los participantes podrían verse restringidos en la cantidad de derechos de emisión que puedan comprar sin efectos económicos en las subastas.</p>
ARTÍCULO VIGÉSIMO NOVENO	<p>Establece: Obligaciones. Justificación Técnica: La presente acción regulatoria obedece a que, para el funcionamiento del Sistema de Seguimiento y Transacciones del Mercado de Derechos de Emisión, instrumento central del Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones, resulta necesario que cada participante tenga una cuenta en el Sistema, en la cual serán depositados los derechos de emisión que reciba gratuitamente, y a través de la cual podrá realizar transacciones y dar cumplimiento a otras obligaciones previstas en las presentes Bases Preliminares. Cabe resaltar que se establece la creación de un trámite para esta acción el cual se describe en el apartado correspondiente.</p>
ARTÍCULO TRIGÉSIMO SEGUNDO	<p>Establece prohibiciones y condiciona un beneficio. Justificación Técnica: La presente acción regulatoria obedece a la necesidad de identificar malas prácticas que puedan afectar el correcto funcionamiento del Sistema de Seguimiento y, con ello, del Programa de Prueba, mismas que los participantes deberán abstenerse de realizar. Se consideran malas prácticas la realización de transacciones que contravengan la integridad ambiental del Sistema a la luz de las distintas medidas previstas en el presente Acuerdo para garantizar la integridad ambiental, la adquisición en las subastas de derechos de emisión por encima de los límites máximos establecidos así como la manipulación del Sistema de Seguimiento, considerando en particular la experiencia de los sistemas de comercio de emisiones en otras jurisdicciones. Estas medidas están por ejemplo, prohibidas en la regulación del sistema de comercio de emisiones de California, cuyo objetivo es evitar afectaciones a la integridad ambiental del sistema. En caso de que los participantes realicen alguna de las malas prácticas, como medida preventiva, cuando la Secretaría las detecte podrá suspender las cuentas correspondientes para atender las malas prácticas y evitar afectaciones al Programa de Prueba.</p>
ARTÍCULO TRIGÉSIMO CUARTO	<p>Condiciona un beneficio. Establece: requisitos. Justificación Técnica: La presente acción regulatoria obedece a la posibilidad de los interesados de obtener créditos de compensación derivados de proyectos o actividades de mitigación que pueden ser utilizados por los participantes para compensar la obligación de presentar anualmente una cantidad de</p>



Cuadro 5: Acciones regulatorias identificadas por la SEMARNAT	
Artículo(s)	Justificación
	<p>derechos de emisión equivalentes a sus emisiones reportadas y verificadas. Sin embargo, dichos proyectos o actividades de mitigación deben cumplir con ciertas características para ser elegibles para efectos del Programa de Prueba y poder obtener créditos de compensación comercializables en el Sistema de Comercio de Emisiones, ello con el objetivo de garantizar tanto la integridad ambiental de los créditos como del Programa de Prueba.</p> <p>Cabe resaltar que se establece la creación de un trámite para esta acción el cual se describe en el apartado correspondiente.</p> <p>Establece: obligaciones.</p> <p>Justificación Técnica: deben tener los proyectos o actividades de mitigación para garantizar propiamente la reducción de emisiones y el éxito de los proyectos o actividades implementados. Estas características que han sido determinadas a nivel internacional, e implican que las toneladas de Bióxido de Carbono Equivalente resultado de los proyectos o actividades de reducción de Emisiones de Compuestos y Gases de Efecto Invernadero sean medidas, calculadas o estimadas con base en la metodología aplicada en el proyecto y comparadas con las Toneladas de Bióxido de Carbono Equivalente en el escenario de la línea base, y que las Toneladas de Bióxido de Carbono Equivalente reducidas de manera irreversible.</p> <p>El artículo 12 del protocolo de Kyoto establece que las reducciones de emisiones deben ser reales, mensurables, de largo plazo y adicionales. Párrafo 5, inciso b)</p> <p>b) Unos beneficios reales, mensurables y a largo plazo en relación con la mitigación del cambio climático, y 43 Párrafo 5, inciso c) c) Reducciones de las emisiones que sean adicionales a las que se producirían en ausencia de la actividad de proyecto certificada.</p>
ARTÍCULO TRIGÉSIMO QUINTO	<p>Condiciona un beneficio.</p> <p>Establece: requisitos.</p> <p>Justificación Técnica: La presente acción regulatoria obedece a la posibilidad de los participantes de obtener créditos de compensación derivados de proyectos o actividades de mitigación implementados antes del inicio del Programa de Prueba y que hayan obtenido créditos de compensación externos, con el propósito para compensar la obligación de presentar anualmente una cantidad de derechos de emisión equivalentes a sus emisiones reportadas y verificadas. Sin embargo, dichos proyectos o actividades de mitigación deben cumplir con ciertas características, ser elegibles para efectos del Programa de Prueba, y cumplir con ciertos requisitos para poder obtener créditos de compensación comercializables en el Sistema de Comercio de Emisiones, ello con el objetivo de garantizar tanto la integridad ambiental de los créditos como del Programa de Prueba.</p> <p>Cabe resaltar que se establece la creación de un trámite para esta acción el cual se describe en el apartado correspondiente.</p> <p>Condiciona un beneficio.</p> <p>Justificación Técnica: Para evitar la doble contabilización de emisiones, los créditos de compensación externos deberán cancelarse en el registro en que hayan sido inscritos inicialmente, por la organización nacional o internacional que los haya emitido, para que la Secretaría pueda expedir créditos de compensación utilizables en el Programa de Prueba.</p> <p>Establece: restricciones.</p> <p>Justificación Técnica: La presente acción regulatoria obedece a evitar la presentación de cancelaciones realizadas con antelación a la entrada en vigor del programa de prueba, que pudieran haber sido realizadas con la intención de cancelar voluntariamente dichos créditos de compensación, o haber sido canceladas con la intención de hacer alguna declaración de compensación voluntaria de emisiones. Por tal motivo, se establece dicho periodo de seis meses.</p>
ARTÍCULO TRIGÉSIMO SÉPTIMO	<p>Establece: prohibiciones.</p> <p>Justificación Técnica: La presente acción regulatoria obedece a que el único gas de efecto invernadero cubierto por el Programa de Prueba es el bióxido de carbono, por lo que, para evitar una doble contabilidad de reducción de emisiones del país para el cumplimiento de las metas nacionales, y para garantizar la integridad ambiental del Sistema, los proyectos y actividades de mitigación de emisiones directas de bióxido de carbono no pueden obtener créditos de compensación para el Programa de Prueba, para otros sistemas de comercio de emisiones en otras jurisdicciones o para compensar otros instrumentos económicos.</p>



Cuadro 5: Acciones regulatorias identificadas por la SEMARNAT	
Artículo(s)	Justificación
	<p>Condiciona un beneficio. Justificación Técnica: La presente acción regulatoria obedece a que el único gas de efecto invernadero cubierto por el Programa de Prueba es el bióxido de carbono, por lo que, para evitar una doble contabilidad de reducción de emisiones del país para el cumplimiento de las metas nacionales, y para garantizar la integridad ambiental del Sistema, los participantes pueden realizar proyectos y actividades de mitigación para obtener créditos de compensación siempre y cuando se trate de la mitigación de gases de efecto invernadero distintos al bióxido de carbono.</p>
ARTÍCULO TRIGÉSIMO OCTAVO	<p>Establece: restricciones. Justificación Técnica: Para evitar la doble contabilización de emisiones, los créditos de compensación que utilicen los participantes para compensar sus emisiones a efecto de dar cumplimiento a la obligación prevista en el artículo vigésimo segundo del presente Acuerdo, deberán cancelarse en el registro del Programa de Prueba a efecto de evitar su utilización nuevamente para compensar emisiones dentro y fuera del sistema de comercio de emisiones de México.</p>
ARTÍCULO TRIGÉSIMO NOVENO	<p>Establece: restricciones. Justificación Técnica: La presente acción regulatoria obedece a la necesidad de garantizar la integridad ambiental de los créditos de compensación que se utilicen en el Programa de Prueba, pues de ello depende que dichos créditos realmente representen la reducción de una tonelada de bióxido de carbono equivalente, lo que a su vez garantiza la integridad ambiental del Sistema en su conjunto.</p> <p>Condiciona un beneficio. Justificación Técnica: El interesado podrá manifestarse y presentar la información que considere relevante para obtener el beneficio de poder comercializar en el programa de prueba los créditos de compensación, el periodo corresponde al tiempo que pudiera tomar el recabar la información que el interesado considere necesaria. Las acciones que se enlistan en las fracciones I a IV, son acciones que comprometen la integridad ambiental del sistema.</p>
ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO PRIMERO	<p>Establece: requisitos. Justificación Técnica: La presente acción atiende a la necesidad de garantizar la calidad y veracidad de la información que vaya a reportarse y verificarse, lo cual se consigue a través de la elaboración, seguimiento y actualización de un plan de monitoreo. Cabe señalar que de conformidad con el artículo Décimo Noveno del presente Acuerdo, la elaboración y presentación de un plan de monitoreo será optativo para los participantes.</p>
ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO SEGUNDO	<p>Establece: requisitos. Justificación Técnica: La presente acción regulatoria atiende a la necesidad de garantizar la calidad y veracidad de la información que vaya a reportarse y verificarse, lo cual se consigue a través de la elaboración, seguimiento y actualización de un plan de monitoreo, cuyo contenido mínimo se especifica en el presente artículo. Cabe señalar que de conformidad con el artículo Décimo Noveno del presente Acuerdo, la elaboración y presentación de un plan de monitoreo será optativo para los participantes.</p>
ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO TERCERO	<p>Establece: obligaciones. Justificación Técnica: : La presente acción regulatoria atiende a la necesidad de que la información reportada por los participantes respecto de sus emisiones sea verificada anualmente y, con ello, se garantice la integridad material de la obligación central de entregar a la autoridad una cantidad de derechos de emisión equivalente a las emisiones del año inmediato anterior. Para facilitar la labor de los verificadores y de la autoridad, tanto el reporte de emisiones como el dictamen e informe de verificación deberán entregarse antes del 30 de junio, aunque se prevé que se siga el procedimiento y los criterios de verificación ya previstos para efectos del Reglamento de la LGCC en materia del Registro del RENE, por lo que como tal no se está estableciendo un procedimiento de evaluación de la conformidad nuevo. Cabe resaltar que se establece la modificación del trámite número SEMARNAT-10-006, en la cual se prevé el procedimiento de entrega del dictamen de verificación como se describe en el apartado correspondiente.</p> <p>Establece: obligaciones. Justificación Técnica: La presente acción regulatoria atiende a la necesidad de que la información verificada quede registrada en el Sistema de Seguimiento de los Derechos de Emisión, a efecto de</p>



Cuadro 5: Acciones regulatorias identificadas por la SEMARNAT	
Artículo(s)	Justificación
	<i>cerciorar que los participantes entreguen una cantidad de derechos de emisión equivalente en la fecha correspondiente.</i>
ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO QUINTO	<i>Establece: obligaciones. Justificación Técnica: La presente acción regulatoria obedece a que la información reportada y verificada por los participantes puede contener errores o encontrarse incompleta, para lo cual la Secretaría puede revisarla y, en su caso, requerir información adicional o correcciones, así como la entrega de derechos de emisión adicionales si éstos fueron menores a las emisiones reales en el año inmediato anterior. Los participantes deben dar cumplimiento a las solicitudes y requerimientos que les efectúe la autoridad.</i>
PRIMERO TRANSITORIO	<i>Establece: obligaciones. Justificación Técnica: El objeto del Acuerdo consiste en establecer las bases preliminares que regulen el Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones, las cuales deben expedirse, por mandato de la Ley General de Cambio Climático, en un plazo máximo de diez meses a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 2018, por lo que entrará en vigor y las obligaciones contenidas en el mismo surtirán efectos a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</i>
ANEXO I	<i>Establece: obligaciones. Justificación Técnica: Para facilitar la comprensión de las obligaciones contenidas en los artículos vigésimo segundo, cuadragésimo primero, cuadragésimo segundo, cuadragésimo tercero, el Anexo I desglosa los derechos y obligaciones de los participantes, así como las obligaciones de las autoridades correspondientes, por cada año de duración del Programa de Prueba.</i>
ANEXO II	<i>Establece: obligaciones. Justificación Técnica: Para facilitar la comprensión del artículo vigésimo cuarto del presente Acuerdo y de las obligaciones contenidas en el mismo, el Anexo II desglosa las obligaciones de entrega y devolución de derechos de emisión por cada año de duración del Programa de Prueba.</i>

Fuente: Elaboración propia con información del documento 20190522174629_47408_Anexo II - Tabla de Acciones Regulatorias.pdf anexo al AIR correspondiente.

Bajo tales argumentos, esta Comisión observa que esa Secretaría, identificó y justificó las obligaciones regulatorias contenidas en el anteproyecto regulatorio, considerando que las mismas se encuentran alineadas a los objetivos planteados.

3. Costos

Conforme a la información contenida en el AIR correspondiente, así como en el documento anexo 20190522174629_47408_Anexo I - Costos y Beneficios del Acuerdo.pdf, esa SEMARNAT realizó la cuantificación de costos por las acciones regulatorias que deberán observar los particulares con la emisión de la propuesta regulatoria. Lo anterior, al identificar y medir las cargas técnicas y administrativas que se derivarán de la implementación de la fase de prueba del SCE misma que tendrá una duración de 3 años: 2020, 2021 y 2022.

En los años 2014 a 2016, se identificaron 308 instalaciones como potenciales participantes de la fase de prueba del SCE pertenecientes a los sectores de generación eléctrica, petróleo y gas, y al sector industrial.

En consecuencia, esa Secretaría presentó un desglose de los costos, el cual se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 6: Costos identificados por la SEMARNAT

Descripción del costo	Concepto	Costos anuales	Costos totales
Salarios de Ciencias Ambientales	Plan de Monitoreo.	\$217,643	\$652,929
Verificación de CO ₂	Verificación de emisiones de gases de efecto invernadero.	\$12,320,000	\$36,960,000
Salarios de Finanzas y Economía	Administración de cuenta en el registro en el programa de prueba.	\$3,101,717	\$9,305,151
Salarios de Finanzas y Economía	Solicitud de créditos de compensación para un proyecto o actividad elegible y acciones tempranas.	\$61,972	\$185,917
Costo total			\$47,103,997

Fuente: Elaboración propia con información del documento 20190522174629_47408_Anexo I - Costos y Beneficios del Acuerdo.pdf anexo al AIR correspondiente.

En este orden de ideas, el costo de la entrada en vigor del instrumento asciende a \$47,103,997 pesos.

4. Beneficios

En contraparte, de acuerdo a la información contenida en el AIR correspondiente y en el documento 20190522174629_47408_Anexo I - Costos y Beneficios del Acuerdo.pdf, esa Dependencia realizó la estimación de los beneficios derivados de la mitigación de emisiones de CO₂ durante el Programa de Prueba (2020-2022) del SCE en México.

Al respecto, esa Secretaría indicó que dicha estimación se realizó utilizando el cálculo de beneficios a la salud por la mitigación de CO₂; lo anterior, conformidad con la metodología establecida por *The Grantham Research Institute* (2017) así como en los *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*¹⁵. Dicha metodología se describe a continuación:

Ecuación 1. Cálculo de beneficios a la salud por la mitigación de CO₂

$$Cb = (M_{2020} + M_{2021} + M_{2022}) \times C_{PM2.5}$$

Donde:

Cb: Beneficios a la salud (en unidades monetarias).

M₂₀₂₀: Mitigación esperada en 2020 por tonelada de CO₂ emitida (tCO₂).

M₂₀₂₁: Mitigación esperada en 2021 (tCO₂).

M₂₀₂₂: Mitigación esperada en 2022 (tCO₂).

C_{PM2.5}: Valor de la mortalidad de la exposición a partículas PM2.5 (tCO₂).

De esta manera, los beneficios del Sistema de Comercio de Emisiones dependen de dos elementos:

¹⁵ Elaborado por el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) el 14 de diciembre de 2015.

- 1) La mitigación de emisiones CO₂ esperada para el periodo 2020-2022.
- 2) El *costo a la salud por la exposición a partículas PM_{2.5}* derivada de las emisiones de dióxido de carbono.

Para realizar los cálculos del inciso 1) de la presente sección, se recurrió a la estimación de los beneficios de la implementación del SCE de acuerdo con los *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*:

Ecuación 2. Cálculo de la mitigación esperada de CO₂

$$M_y = BE_y - PE_y$$

Donde:

M_y : Mitigación esperada en el año "y" (tCO₂).

BE_y : Emisiones de la línea base esperadas en el año "y" (tCO₂).

PE_y : Emisiones del escenario de mitigación esperadas en el año "y" (tCO₂).

Bajo tales consideraciones, el siguiente cuadro muestra los beneficios monetarios esperados por la mitigación de las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera. De esta manera, se obtiene la estimación de la mitigación anual de CO₂ en términos contables¹⁶:

Cuadro 7: Mitigación esperada de las instalaciones participantes 2020-2022					
Consideraciones	Años	Sector			Mitigación anual esperada
		Generación eléctrica	Petróleo y gas	Industria	
Línea base de las instalaciones participantes	2020	141.8	48.5	79.4	
	2021	149.3	49.2	81.8	
	2022	156.8	49.9	84.2	
Escenario de mitigación de las instalaciones participantes	2020	134.4	47.4	78.7	
	2021	137.7	47.5	80.7	
	2022	140.5	47.6	82.8	
Mitigación esperada de las instalaciones participantes	2020	\$7,372,127.60	\$1,123,065.90	\$661,261.60	\$9,156,455.10
	2021	\$11,645,899.50	\$1,709,251.60	\$1,022,045.90	\$14,377,197.00
	2022	\$16,311,476.70	\$2,311,872.30	\$1,402,932.60	\$20,026,281.60

Fuente: Elaboración propia con información del documento 20190522174629_47408_Anexo I - Costos y Beneficios del Acuerdo.pdf anexo al AIR correspondiente.

Por otro lado, para hacer la estimación del inciso 2) de la presente sección, se consideró el cobeneficio de salud por reducción de emisiones de CO₂ (*Grantham Research Institute, 2017*):

¹⁶ En primer lugar, se resta el escenario de mitigación de las instalaciones participantes, menos la línea base de las mismas. Posteriormente, el resultado de la sustracción se multiplica por 1x10⁶.

Cuadro 8: Cobeneficio de salud por reducción de dióxido de carbono (USD/ tCO₂)	
Clasificación económica	Cobeneficio de salud por reducción de CO₂
<i>Países desarrollados (ingresos altos)</i>	\$100 USD/ tCO ₂
<i>Países en desarrollo (ingresos medios)</i>	\$50 USD/ tCO ₂

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el documento 20190522174629_47408_Anexo I - Costos y Beneficios del Acuerdo.pdf anexo al AIR correspondiente.

Bajo tales argumentos, la SEMARNAT estimó que los beneficios asociados a la reducción de gastos de salud para 2022 serán equivalentes a **\$42,863,706,684 pesos**¹⁷.

A la luz de lo expuesto con antelación, este órgano desconcentrado observa que, **toda vez que los costos derivados del anteproyecto pudieran ser de aproximadamente \$47,103,997 pesos totales, mientras que los beneficios totales podrían ascender a \$42,863,706,684 pesos totales** se cumplen con los objetivos de mejora regulatoria, en terminos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y de que estas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

En consecuencia, en opinión de este órgano desconcentrado, el proyecto regulatorio cumple con los objetivos en materia de mejora regulatoria plasmados en el Capítulo III de la LGMR.

VI. Comentarios sobre el anteproyecto

Conforme a lo establecido en los artículos 23 y 24 de la LGMR, a fin de coadyuvar a esa Dependencia en la formulación de regulaciones eficientes, y considerando la naturaleza y el objetivo que persigue el anteproyecto, esta Comisión sugiere a la SEMARNAT valorar los siguientes comentarios:

1. De conformidad con el Artículo Cuadragésimo Tercero:

“Los participantes cada año presentarán a la Secretaría un Informe y un Dictamen de Verificación Positivo de las emisiones que reportarán y que hayan sido generadas en el año inmediato anterior.

La verificación de emisiones deberá llevarse a cabo durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio por un Organismo, de conformidad con el procedimiento y criterios previstos en el Reglamento del RENE.

¹⁷ Para sus cálculos, la SEMARNAT utilizó el tipo de cambio FIX consultado en la página oficial de Banxico el día 08/10/2018 (\$18 9234 peso/dólar), asimismo tomo en cuenta que la mortalidad promedio de PM2.5, medida en USD/tCO₂, es igual a 52 dólares

La Secretaría indicará los medios para presentar el Informe y el Dictamen de Verificación Positivo, así como el Plan de Monitoreo. El Reporte de Emisiones deberá presentarse en la Cédula de Operación Anual, de conformidad con el artículo 9 del Reglamento del RENE.

Para fines del Programa de Prueba, los participantes deberán registrar en el Sistema de Seguimiento el número de emisiones resultante del proceso de verificación a que se refiere este artículo, a más tardar el 30 de septiembre”.

En virtud de lo anterior, esta Comisión observa que: a partir del año 2021 (segundo año del programa de prueba) y durante el periodo que del 1 de enero al 30 de junio, todos los participantes del Programa de Prueba deberán cumplir con los siguientes requerimientos:

- ✓ Estimación y contratación de servicios de verificación de emisiones de CO₂.
- ✓ Proceso de verificación de emisiones de CO₂.

Mientras tanto, durante el mismo periodo, un Organismo deberá llevar a cabo la verificación de emisiones de conformidad con el procedimiento y criterios previstos en el Reglamento del RENE. Finalmente, a partir del 1 de enero, y a más tardar el 30 de septiembre todos los participantes del Programa de Prueba del SCE, deberán registrar en el Sistema de Seguimiento de la cantidad total de emisiones de CO₂ resultante del proceso de verificación.

Bajo dichas consideraciones, esta Comisión sugiere a la SEMARNAT valorar la pertinencia de modificar el anteproyecto en comento, a efecto de indicar el 30 de septiembre como fecha límite para la entrega de los requerimientos de: 1) estimación y contratación de servicios de verificación de emisiones y, 2) del proceso de verificación de emisiones; lo anterior, con objeto de hacer más eficiente por parte de la autoridad la recepción de dicha información, al tiempo que se fomenta el cumplimiento de la regulación y por consiguiente se coadyuva a mejorar la calidad de la información provista durante la implementación del programa de prueba.

2. El anteproyecto en comento establece las bases preliminares para un Programa de Prueba del SCE, indicando que no tendrá efectos económicos; no obstante, esta Comisión observa que la contabilidad de emisiones, y las acciones relacionadas con la transacción, otorgan incentivos a la reducción de emisiones de menor costo unitario para ser colocadas en el mercado y lograr una ganancia con ello.

De lo anterior, se entiende que el SCE sí tendrá efectos económicos, mas no sanciones de tipo monetarias, por lo que se sugiere sustituir a lo largo del documento el término “sin efectos económicos” por “sin sanciones monetarias”, debido a que el programa de prueba,

y la fase operativa del mercado, sí tendrán efectos de dicha índole sobre los agentes participantes. Lo anterior, a efecto de brindar mayor claridad y certeza jurídica.

3. El Artículo Sexto del anteproyecto de mérito, establece que "(...) la asignación de derechos de emisión serán gratuitas en una proporción equivalente a las emisiones de los participantes, independientemente de los derechos de emisión que se destinen a las reservas correspondientes". Por lo anterior, se recomienda precisar en el cuerpo del anteproyecto qué significa "proporción equivalente" y, de ser posible, si dicho monto se calculará mediante una proporción del peso total de las emisiones del participante, de su capacidad instalada, de producción efectiva o basada en la contabilidad del Registro Nacional de Emisiones (RENE).

Asimismo, el mismo artículo señala que: "(...) los participantes serán las instalaciones cuyas emisiones anuales hayan sido iguales o mayores al umbral referido, en cualquiera de los años 2016, 2017, 2018 o 2019". Sobre tal particular, esta Comisión considera necesario precisar en el anteproyecto de mérito, cómo se asignarán los permisos individuales, si es que se tomará un año base en específico, el promedio de un rango de años, o bien el máximo monto entre un rango de años.

4. En lo que respecta al Artículo Décimo de la propuesta regulatoria, se recomienda incluir un inciso V, solicitando a las empresas participantes la estimación de los costos económicos de las reducciones de emisiones, incluyendo los "costos negativos" si algunas de esas reducciones fueran rentables por sí mismas. Lo anterior, toda vez que tal información servirá para la evaluación ex-post del ordenamiento, y para documentar los análisis que coadyuven a mejorar a futuro las reglas de mercado.
5. En el Artículo Décimo Tercero de la propuesta regulatoria, se presenta información relativa a la reserva de derechos de emisión para nuevos participantes. Se recomienda detallar la metodología o justificación del porqué se depositará el 10% del Tope equivalente adicional a la reserva, y establecer que dicho porcentaje podrá ser revisado, estableciendo la frecuencia con la cual se revisará para su ajuste, en caso de ser necesario.

Asimismo, se sugiere que a los nuevos participantes y a participantes ya existentes que tengan expansión en su producción, se les otorguen los derechos correspondientes en medida de su capacidad de producción, la cual sea verificable y transparente. De esta manera podrán evitarse barreras a la entrada y habrá competencia económica en el mercado de carbono, al tiempo que se inhibirían los obstáculos a la inversión en capacidad.

6. Con respecto a los Artículos Décimo Cuarto y Décimo Quinto del anteproyecto en comento, se sugiere establecer en el mismo ordenamiento las bases para una revisión frecuente del porcentaje establecido (esto es 5%) y que se permita su modificación, en

caso de ser necesario; lo anterior, a efecto de brindar la posibilidad de flexibilización del mismo.

7. En referencia a lo establecido en el Artículo Décimo Sexto de la propuesta regulatoria, se recomienda revisar los comentarios de los numerales 3. y 4. del presente apartado. Lo anterior, a efecto de precisar cómo se asignarán los permisos individuales, dadas las siguientes opciones: tomar un año base en específico, el promedio de un rango de años, o el máximo monto entre un rango de años.

Por otro lado, se sugiere que de ser posible, en la propuesta regulatoria se establezca que la publicación del Tope agregado en el portal electrónico se efectúe tanto en valores absolutos de toneladas de CO₂, como en valores relativos respecto al PIB, esto es toneladas de CO₂ por cada millón de pesos reales del PIB.

8. En el Artículo Décimo Octavo del anteproyecto de mérito, se determina la asignación de derechos a cada participante cuando éstos sean menores a las emisiones reportadas y verificadas en el periodo de cumplimiento correspondiente. Al respecto, se recomienda incluir mecanismos en la propuesta regulatoria para el caso en que la cantidad de derechos asignados gratuitamente hayan sido mayor a las emisiones reportadas y verificadas. Este escenario puede suceder cuando exista un sobre-reporte histórico o errores en el cálculo de emisiones; lo anterior, a efecto de reducir las posibilidades de una posible interferencia con la eficiencia del mercado, que ocasione sobre-oferta de permisos, y la posible caída del precio de venta.
9. En el Artículo Décimo Noveno de la propuesta regulatoria, se indica que es optativo para los nuevos participantes presentar la información y la documentación a que se refieren los artículos Cuadragésimo Primero y Cuadragésimo Segundo. Por consiguiente, se recomienda definir en el anteproyecto de mérito, qué sucederá con las asignaciones gratuitas si los participantes no cumplen con los requisitos de monitoreo, reporte y verificación de emisiones (solicitados en los Art. 41º y 42º).
10. En el Artículo Vigésimo Octavo del anteproyecto en comentario, se mencionan las actividades que la Secretaría realizará. En la fracción II, inciso b) se menciona que la Secretaría deberá realizar la validación y el registro de transacciones realizadas por los participantes. Se recomienda incluir en el anteproyecto en comentario la posibilidad de registrar todas las transacciones realizadas, inclusive aquellas donde el precio haya sido cero (típicamente entre empresas afiliadas o asociadas); esto, ya que es relevante el registro del precio por unidad en la transacción, y la relación que existe entre la empresa compradora y vendedora. Un ejemplo de este análisis es la regulación de Comisión Reguladora de Energía sobre integración vertical en materia de petrolíferos.
11. En general, para todo el anteproyecto, se considera necesario establecer plazos para cualquier obligación de la Secretaría o cualquier órgano gubernamental coadyuvante, así

como mecanismos de impugnación para decisiones administrativas los cuales se encuentren disposición de los regulados. Éste puede ser un recurso de revisión administrativo que la misma Secretaría resuelva. De lo contrario, podrían existir inconformidades que lleven a procesos judiciales dado el principio de seguridad jurídica. En este sentido, se sugiere revisar específicamente los Artículos: Trigésimo Segundo, Trigésimo Noveno y Cuadragésimo Quinto.

Asimismo, tomando en consideración su alcance y posibles efectos, se sugiere valorar la pertinencia de la inclusión de las siguientes recomendaciones para la presente propuesta regulatoria, o en su caso, para una posible versión definitiva del SCE que se emita en un futuro:

- a) Las sanciones económicas otorgan motivos adicionales al cumplimiento estricto de una regulación, y son parte fundamental de cualquier mercado de emisiones en operación. Por lo tanto, se sugiere considerar la inclusión de dichos instrumentos a partir de la fase final de transición a la fase operativa del mercado, es decir, el último año del programa de prueba, sancionando a quienes incumplan en el reporte de sus emisiones y reducciones.
- b) En el Artículo Octavo del anteproyecto en comentario, se menciona que *"únicamente las emisiones directas de bióxido de carbono serán cubiertas durante el programa de prueba"*. Se considera que en la fase operativa del mercado podría preverse la inclusión de equivalencias con emisiones de otros gases de efecto invernadero a través de la métrica de "bióxido de carbono equivalente".
- c) En el Artículo Décimo Segundo del anteproyecto de mérito, se establece que los Topes y los derechos asignados a cada participante durante el programa de prueba se determinarán tomando en cuenta la información histórica reportada al RENE por los participantes, la Contribución Determinada a Nivel Nacional de México, y las metas sectoriales establecidas en el Artículo Segundo Transitorio de la Ley. Esto podría resultar insuficiente pues no se está considerando el crecimiento económico observado y esperado durante los periodos del programa, donde un tope determinado sólo en toneladas absolutas de CO₂ puede ser demasiado estricto (si el crecimiento es alto) o demasiado laxo (si el crecimiento es bajo). Por lo tanto, se sugiere valorar la pertinencia de complementar el texto del artículo incluyendo en el cálculo de topes y cantidad de derechos de emisión, también la Perspectiva de Crecimiento Macroeconómico elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las observaciones del crecimiento del Producto Interno Bruto publicadas por INEGI cada año.

Adicionalmente, con fundamento en algunas de las mejoras prácticas internacionales¹⁸, se recomienda que la difusión de los topes en el portal electrónico de la Secretaría se realice de la siguiente manera:

¹⁸ La meta de niveles de emisión puede definirse de dos maneras. La primera, mediante niveles absolutos: se define un nivel de emisiones objetivo para cada año (40% de emisiones menos en 2030 que las que se registraron en 1990). La segunda, es controlando

- Para el primer año el Tope y asignaciones a cada participante se expresen en términos absolutos que agreguen el total de derechos de emisión establecidos. Asimismo, que el Tope sea también expresado en toneladas de CO₂ emitidas por cada millón de pesos reales del PIB.
- Para el segundo y tercer año, se recomienda los Topes agregados para los sectores regulados sean publicados como toneladas de CO₂ por cada millón de pesos reales del PIB. Una vez que se conozcan las expectativas puntuales de crecimiento del PIB, el Tope y asignaciones se podrán publicar en valor absoluto. Es necesario tomar en cuenta la proyección de crecimiento esperado (producción esperada) para no sobre- o sub-estimar los permisos necesarios dentro del mercado.

Para cumplir con esta sugerencia, se puede valorar la pertinencia de modificar el “Calendario de cumplimiento del Programa de Prueba” del Anexo 1 de la propuesta regulatoria, de tal forma que los permisos de emisiones otorgados a los participantes de forma gratuita se entreguen en el segundo y tercer año, en función de la fecha de publicación de los “Criterios Generales de Política Económica” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la estimación del Tope de emisiones en valor absoluto.

- d) Para el caso del Artículo Trigésimo Quinto del anteproyecto de mérito, es relevante identificar si en las acciones tempranas de proyectos o actividades de mitigación para expedir créditos de compensación pudiera existir *adicionalidad* o *doble contabilidad*. Se recomienda definir explícitamente los criterios para determinar ambos conceptos.
- e) Finalmente, para el caso del Artículo Trigésimo Séptimo del anteproyecto, se recomienda establecer bases para ligar formalmente distintos sistemas nacionales e internacionales con reconocimiento mutuo, en un futuro próximo, para poder obtener créditos de compensación de proyectos o actividades de mitigación de emisiones

por unidad de Producto Interno Bruto (PIB). Lo que se busca es reducir la razón que existe entre contaminantes emitidos por cada millón de pesos reales del PIB

Existen países con PIB per cápita por lo menos tres veces más grande que en México (Corea del Sur, Unión Europea, OCDE, Japón, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Suiza y Canadá) que han implementado Sistemas de Comercio de Emisiones (SCE) con topes de emisiones absolutos. Por otro lado, hay países como China, Argentina e India, los cuales, dadas sus características, dinámicas económicas y la existencia de una mayor incertidumbre respecto a sus proyecciones de crecimiento económico futuro, definieron su meta de reducción de emisiones como una función de toneladas de carbono emitidas por unidad del PIB.

Se sugiere definir la meta como función del PIB porque reduce los costos asociados a la incertidumbre a largo plazo que deriva de los efectos de la política económica del país y los costos asociados a cumplir las metas de mitigación de emisiones. Además, frente a un escenario de bonanza económica en el que el crecimiento es mayor al estimado en la línea base, definir la meta en función del PIB no genera barreras al crecimiento de la economía.

Asimismo, una meta como función del PIB corrige la sobre o sub asignación de derechos de emisión. Ambos escenarios podrían resultar de un entorno económico distinto al predicho para la determinación de la línea base. Una sobre asignación de derechos podría generar un escenario en el que el precio de los derechos converge a cero. Mientras que la sub asignación de derechos generaría un escenario en el que la política de mitigación conlleve altos costos de transacción dentro del mercado. Las diferencias, entre el PIB real y la estimación de la línea base para la asignación de derechos, se acumulan en el tiempo generando ineficiencias en el mercado.

directas de bióxido de carbono. Adicionalmente, en el caso que no sean emisiones de bióxido de carbono se recomienda incluir los criterios básicos en los que se fundamentará la equivalencia de distintas emisiones con el bióxido de carbono.

VIII. Consulta pública

En lo que respecta al presente apartado, tal y como se señaló con anterioridad, el anteproyecto y su AIR fueron recibidos por primera vez en esta CONAMER el 23 de mayo de 2019, por lo que a la fecha de emisión del presente escrito se ha cumplido con al menos veinte días de consulta pública que prevé para tal efecto el segundo párrafo del artículo 73 de la LGMR.

Al respecto, cabe señalar que, hasta la fecha de emisión del presente oficio, se han recibido los siguientes comentarios de parte de particulares interesados en el anteproyecto:

Cuadro 9: Comentarios de particulares			
Nombre	Fecha	Particular	Referencia
Luisa Mazanarez Papayanopoulos	04/06/2019	CESPEDES	B000192557
Mónica Barrera	10/06/2019	CANACERO	B000192615
Yanina Navarro Swierzynski	11/06/2019	CANACEM	B000192629
Lorena Espinosa Martínez	12/06/2019	ANIQ	B000192637
Gabriel Miranda Galindo	12/06/2019		B000192647
	12/06/2019		B000192648
	12/06/2019		B000192649
	12/06/2019		B000192650
	12/06/2019		B000192651
	12/06/2019		B000192652
	12/06/2019		B000192654
	12/06/2019		B000192655
	12/06/2019		B000192656
	12/06/2019		B000192657
	12/06/2019		B000192658
	12/06/2019		B000192659
	12/06/2019		B000192660
12/06/2019		B000192661	



Cuadro 9: Comentarios de particulares			
Nombre	Fecha	Particular	Referencia
	12/06/2019		B000192662
	12/06/2019		B000192663
	12/06/2019		B000192664
	12/06/2019		B000192665
	12/06/2019		B000192666
	12/06/2019		B000192667
	12/06/2019		B000192668
	12/06/2019		B000192669
	12/06/2019		B000192670
	12/06/2019		B000192671
	12/06/2019		B000192672
	12/06/2019		B000192673
	12/06/2019		B000192674
	12/06/2019		B000192675
	12/06/2019		B000192676
	12/06/2019		B000192677
	12/06/2019		B000192679
	12/06/2019		B000192680
	12/06/2019		B000192681
Brian Oronoz	13/06/2019		B000192694
Juan Alberto Vera Herrera	13/06/2019	Ciudadano	B000192698
Eduardo Piquero	14/06/2019	MÉXICO ₂ Plataforma Mexicana de Carbono	B000192703
Blas L. Pérez Henríquez	18/06/2019	Grupo de trabajo MRV – Stanford USAID México	B000192746
Beatriz Zavariz Romero	19/06/2019		B000192784
Paulina Isabel Serrano Trespacios	24/06/2019	Compliance	B000192833



Dichos comentarios, se encuentran disponibles en la siguiente liga electrónica:

<http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/23145>

Lo anterior, a fin de que esa Dependencia efectúe las adecuaciones que estime convenientes al anteproyecto o, de lo contrario, brinde una justificación puntual de las razones por las que no consideró pertinente su incorporación.

Por todo lo expresado con antelación, esta CONAMER queda en espera de que esa Dependencia brinde la respuesta correspondiente al presente Dictamen Preliminar, manifestando su consideración respecto de los comentarios realizados por esta Comisión y por los particulares, y se realicen las modificaciones que correspondan al AIR y/o al anteproyecto, o bien, comunique por escrito las razones por las que no consideró pertinente su incorporación, en cumplimiento con lo señalado por el artículo 75 de la LGMR.

Lo que se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos antes mencionados, en los artículos Décimo Transitorio de la LGMR; 7, fracción I, 9, fracción XI, XXV y XXXVIII y penúltimo párrafo, y 10, fracción VI, y XXI del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*¹⁹, así como en el artículo Primero, fracción I, del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*²⁰.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

El Coordinador General



JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

Ccp: Lic. Lizzie Sánchez Paniagua, Directora de Análisis Económico de la Regulación Ambiental en la SEMARNAT.

Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.
Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.



