



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

ACUSE

Oficio No. COFEME/16/4608

Asunto: Dictamen Total (No Final) respecto del anteproyecto denominado "Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía determina las Características del Procedimiento para la Implementación del Programa de Cesión de Contratos como parte de la regulación asimétrica a que hace referencia la Resolución RES/997/2015."

Ciudad de México, 28 de noviembre de 2016

LIC. INGRID GALLO MONTERO
SECRETARIA EJECUTIVA
Comisión Reguladora de Energía
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía determina las Características del Procedimiento para la Implementación del Programa de Cesión de Contratos como parte de la regulación asimétrica a que hace referencia la Resolución RES/997/2015, y a su respectivo formulario de Manifestación de Impacto Regulatorio, remitidos por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) a través del portal electrónico de la MIR¹ el día 16 de noviembre de 2016.

Al respecto, como parte del proceso de mejora regulatoria, la COFEMER ha llevado a cabo el análisis de la información presentada por la CRE, con el objeto de determinar si el anteproyecto se ubica en alguno de los supuestos previstos en el artículo 3 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 2 de febrero de 2007. Con base en ello, la COFEMER

<http://www.cofemersimr.gob.mx>

CRE
SECRETARIA EJECUTIVA
COMISION REGULADORA DE ENERGIA
Sin anexos
2016 NOV 29 PM 4: 41

observó que en el formulario de la MIR se invocó el supuesto previsto en la fracción V del artículo 3 del ACR, el cual establece que los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares. En este sentido, para justificar la fracción V, del artículo 3, del ACR, la CRE proporcionó la siguiente información en el apartado "Calidad Regulatoria" del formulario de MIR:

"La resolución RES/997/2015 por la que la Comisión Reguladora de Energía expide las disposiciones administrativas de carácter general aplicables a la comercialización de gas natural, con condiciones de regulación asimétrica a Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios, sus filiales y divisiones y cualquier otra persona controlada por dichas personas, establece que se aprobaría un programa de cesión de contratos a Petróleos Mexicanos siempre y cuando cumpla con los criterios establecidos en la misma. Una vez analizada la propuesta enviada por Petróleos Mexicanos, esta Comisión considera que no se puede aprobar en los términos propuestos por Petróleos Mexicanos, y determina expedir las características y la manera en que se implementará el programa de cesión de contratos a que hace referencia la RES/997/2015. En ese sentido, la regulación objeto de la presente MIR se apega a los criterios que se exponen en la RES/997/2015, cuyos costos están asociados a costos administrativos derivados de la implementación del programa de cesión de contratos (avisos y tiempo establecidos derivados de la presente propuesta regulatoria). No obstante, dichos costos se consideran mínimos toda vez que el titular del contrato tiene la opción de no entrar al programa de cesión de contratos y buscar un comercializador por su cuenta. En cambio, entre los muchos beneficios, están los siguientes: crea incentivos para que empresas que puedan comercializar gas natural, participen para adquirir los contratos que Petróleos Mexicanos pondrá a disposición del mercado; los criterios para la cesión gradual, los tiempos en que esto se hará, así como los criterios para la selección de los contratos están propuestos para generar incentivos para la entrada de nuevos comercializadores en el mercado, sin que esto genere riesgos en el suministro del gas natural para los usuarios finales; se pretende que estos nuevos comercializadores (competencia de Petróleos Mexicanos) ofrezcan mejores precios y condiciones comparadas con las que los usuarios actualmente tienen con Petróleos Mexicanos; se pretende ir eliminando poco a poco el poder de mercado que actualmente Petróleos Mexicanos tiene en la comercialización de gas natural en México. Para mayor referencia, el proyecto de MIR expresa en cada respuesta los beneficios de emitir esta regulación en aras de promover la competencia y mejorar las condiciones actuales de los usuarios de comercialización de Petróleos Mexicanos."

Adicionalmente, la CRE presentó el *Anexo Costo-Beneficio.docx* con la monetización de los efectos que derivarán de la aplicación del anteproyecto, del cual se desprenden tres apartados:

Planteamiento Teórico

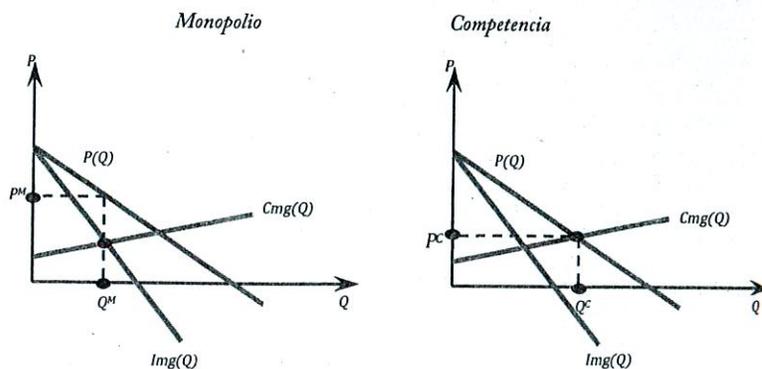
"La liberación de contratos por parte de Petróleos Mexicanos (Pemex) implica pasar de un esquema de monopolio, donde Pemex es el único comercializador, a un esquema en competencia, donde los contratos que se liberen serán disputados por varios comercializadores.

La teoría económica² nos muestra que existen diferencias esenciales entre un mercado monopolístico y uno competitivo a saber:

En un mercado competitivo, el coste marginal determina la curva de oferta de la empresa.

Para el monopolista no existe una curva de oferta. No es posible encontrar una relación unívoca entre precio y cantidad ofrecida: esta cantidad depende de la curva de demanda.

Derivado de estas diferencias tenemos la siguiente situación:



$Img(Q)$ Es el ingreso marginal

$Cmg(Q)$ Es el costo marginal

$P(Q)$ Es la curva de demanda

P^m y Q^m Es el precio y la cantidad de equilibrio del monopolio

P^c y Q^c Es el precio y la cantidad de equilibrio en competencia

Si comparamos estas dos situaciones resulta evidente que el precio de monopolio es mayor que el precio de competencia. Por lo tanto el cambio de esquema tendría como beneficio para los usuarios del servicio de comercialización un menor precio.

Análisis Costo-Beneficio

² Hall Varian. Microeconomía Intermedia, Cap. 24. Monopolio.

Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Para evaluar los costos se proponen tres escenarios de porcentaje de no asignación de gas natural: 5%, 10% y 15%. No se considera el escenario donde todos los contratos queden sin asignar derivado que a noviembre de 2016 se han otorgado 59 permisos de comercialización, lo que incrementa la posibilidad de que todos los paquetes y contratos sean asignados, reciban una oferta o, en su caso, los titulares de estos contratos busquen por su cuenta a un comercializador diferente de Pemex.

A mayor detalle para estimar los costos se recalculan los beneficios de la reducción de precios, sólo que en cada caso, se supone que la cantidad asignada fue menor. A manera de ejemplo tenemos:

- Cantidad observada en el mercado 2016= 3,721,251.31 Gigajoules/diarios; que anualizada es 1,358,256,728.15 Gigajoules/añual.
- Cantidad liberada a más tardar 2018 (70% de la cantidad observada) = 950,779,709.71 Gigajoules/añual.
- Bajo el escenario de una no asignación del 5%, y una reducción del precio del 5%:

Cantidad liberada = 950,779,709.71 Gigajoules/añual.

Cantidad liberada pero no asignada = 47,538,985.49 Gigajoules/añual.

Precio observado= 2.06 USD/Gigajoules

Precio de competencia (caída del 5%)=1.95 USD/Gigajoules

$$\text{"Costo"} = p_{\text{Competencia}} * Q_{\text{no asignada}} = \text{Ahorro no percibido} = 93,033,794.59 \text{ USD/Gigajoules}$$

A continuación, se muestran los resultados del anterior cálculo para los diferentes casos:

Cálculo de costo (USD/añual)			
Reducción en el precio	Porcentaje de cantidad no asignada		
	5%	10%	15%
5%	93,033,795	186,067,589	279,101,384
10%	88,137,279	176,274,558	264,411,837
15%	83,240,764	166,481,527	249,722,291

Resultado

El análisis de costo-beneficio se presenta un beneficio para los usuarios en la mayoría de los casos.

Cálculo de Costo-Beneficio (USD/añual)			
Reducción en el precio	Porcentaje de cantidad no asignada		
	5%	10%	15%

Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Reducción en el precio	5%	10%	15%
5%	-4,896,516	88,137,279	181,171,074
10%	-107,723,341	-19,586,062	68,551,217
15%	-210,550,167	-127,309,403	-44,068,640

Costos cualitativos

Se genera un costo administrativo para el usuario al presentar anualmente garantías.

Esta regulación dejaría en desuso la cláusula de renovación automática de los contratos, tanto Pemex y el cliente enfrentarían los cargos administrativos de la renovación.

Costos administrativos derivados de la implementación del Programa de cesión de contratos (avisos y tiempo establecidos derivados de la presente propuesta regulatoria). No obstante, dichos costos se consideran mínimos toda vez que el titular del contrato tiene la opción de no entrar al programa de cesión de contratos y buscar comercializador por su cuenta."

Con base en la estimación de los costos y beneficios realizada por la CRE, la COFEMER opina que los beneficios que lograrían generarse por la implementación de la regulación propuesta podrían ser mayores a los costos de cumplimiento para los particulares y a su vez para la sociedad en general, por lo que se considera atendido el supuesto al que se refiere la fracción V del artículo 3 del ACR, lo anterior sin perjuicio de las indicaciones que esta Comisión pueda realizar, en la sección correspondiente de este dictamen, para robustecer el análisis de Costo-Beneficio.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto referido y su MIR se sujetan al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la LFPA, derivado de lo cual, con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-H, y 69-J de ese ordenamiento legal, y en específico del procedimiento establecido en el ACUERDO por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio publicado el 26 de agosto de 2010; publicado en el DOF el 16 de noviembre de 2012, la COFEMER emite el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Previo a la Reforma Energética (RE) promulgada por el Titular del Ejecutivo Federal, el 20 de diciembre de 2013, así como a la publicación en el DOF de la Ley Hidrocarburos (LH) y su Reglamento, ocurridos respectivamente el 11 de agosto y 31 de octubre de 2014, la distinción entre petroquímica básica, reservada exclusivamente al Estado y la denominada "secundaria" (en la cual podían participar los particulares), segmentó la cadena de valor y las redes de comercialización de hidrocarburos, como el gas Natural (GN), no sólo como materias primas de importantes cadenas industriales, sino también como energéticos.

De conformidad con el Transitorio Décimo Tercero de la LH, Petróleos Mexicanos (PEMEX) o sus organismos subsidiarios, entre otros, podrá comercializar hidrocarburos, siempre que se desagreguen los distintos servicios que preste y el precio de venta de primera mano del producto que se trate. Asimismo, se establece que la actividad de comercialización se sujetará a regulación asimétrica con objeto de limitar el poder dominante de PEMEX, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados; de igual forma se dispone de un cambio en la organización industrial en el sector del gas natural. Lo anterior, implica la necesidad de diseñar instrumentos regulatorios que contemplen los cambios fundamentales en la estructura, organización y funcionamiento de la industria de los hidrocarburos, específicamente, se introduce la actividad de comercialización de gas natural.

operatividad, que incrementarían y dinamizarían la competencia del sector creada por la RE y que permite una regulación asimétrica que beneficia la libre concurrencia del mercado.

II. PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS GENERALES

Con la finalidad de justificar la emisión del anteproyecto, en el numeral 2 del formulario de la MIR, la CRE presentó información sobre la problemática que originó la propuesta regulatoria, destacando la necesidad de diseñar instrumentos regulatorios consistentes con el objetivo de desarrollar un mercado eficiente y competitivo de comercialización de gas natural, al respecto:

"De acuerdo a las condiciones regulatorias previas al marco legal emanado del Decreto de Reforma Energética, PEMEX era la empresa con mayores posibilidades para comercializar gas natural en el país. Con fundamento en la referida Reforma, se publicó la Resolución RES/997/2015 por la que la Comisión Reguladora de Energía (la Comisión) expide las disposiciones administrativas de carácter general aplicables a la comercialización de gas natural, con condiciones de regulación asimétrica a Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios, sus filiales y divisiones y cualquier otra persona controlada por dichas personas, en las que se establecieron las bases para desarrollar un mercado eficiente y competitivo de comercialización de gas natural a través de limitar el poder dominante de PEMEX y propiciar la entrada de nuevos participantes en el mercado de la comercialización de gas natural. Específicamente en el resolutivo tercero de la Resolución RES/997/2015, la Comisión estableció los criterios que PEMEX debería observar para elaborar la propuesta de Programa de Cesión de Contratos que presentaría a ésta para su aprobación. Derivado de lo anterior, el 12 de mayo de 2016, Pemex TRI envió a esta Comisión su propuesta de Programa de Cesión de Contratos; el 27 de mayo del 2016, la Comisión previno a Pemex TRI para que proporcionara información complementaria a su propuesta. El 22 de junio de 2016, Pemex TRI dio respuesta a la información solicitada por la Comisión y el 5 de julio de 2016, la Comisión realizó un segundo requerimiento de información que fue contestado el 19 de julio de 2016. Finalmente, el 26 de agosto del 2016, la Comisión realizó un tercer requerimiento de información a Pemex TRI, el 14 de septiembre de 2016, Pemex TRI presentó a la Comisión información diversa para atender al requerimiento. Una vez analizada la información presentada por PEMEX a la Comisión y, considerando los principios que se establecieron en la RES/997/2015, la Comisión determina expedir el programa de cesión de contratos objeto de la presente MIR."

En ese sentido, la CRE incluyó en el formulario de la MIR los objetivos regulatorios que pretende lograr con la finalidad de subsanar la problemática expuesta y con el propósito de impactar positivamente el mercado de gas natural, indicando lo siguiente:

"El presente anteproyecto tiene los siguientes objetivos: (i) Establecer las características del procedimiento de implementación del Programa de Cesión de Contratos (Programa) para la comercialización de gas natural bajo el que Petróleos Mexicanos (PEMEX) cederá parte de su cartera de contratos de comercialización, de conformidad con lo establecido en la RES/997/2015 por la que la Comisión Reguladora de Energía (la Comisión) expide las disposiciones administrativas de carácter general aplicables a la comercialización de gas natural, con condiciones de regulación asimétrica a Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios, sus filiales y divisiones y cualquier otra persona controlada por dichas personas (RES/997/2015); (ii) Transparentar los términos y criterios con que se seleccionarán los contratos que formarán parte del Programa y los que permanecerán con PEMEX; (iii) Crear un ambiente que incentive una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo del mercado de gas natural en México; (iv) Asegurar un suministro eficiente de gas natural bajo un escenario de competencia en la comercialización. Así, esta Resolución, se configura como un instrumento regulatorio que da transparencia al proceso bajo el que se llevará a cabo la cesión de los contratos de comercialización de gas natural suscritos por PEMEX, en cumplimiento a lo que estableció la Resolución RES/997/2015 por la que la Comisión Reguladora de Energía (la Comisión) expide las disposiciones administrativas de carácter general aplicables a la comercialización de gas natural, con condiciones de regulación asimétrica a Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios, sus filiales y divisiones y cualquier otra persona controlada por dichas personas."

Al respecto, la COFEMER considera que los objetivos propuestos son coincidentes con la problemática expuesta, debido a que la emisión de la Resolución propuesta por la CRE pretende garantizar la competencia efectiva y menores precios del sector bajo la nueva estructura creada por la RE y el nuevo marco legal emanado de la misma.

III. POSIBLES ALTERNATIVAS A LA REGULACIÓN

Con relación a las alternativas regulatorias identificadas para resolver la problemática anteriormente descrita, la CRE expuso en el numeral 4 de la MIR, los siguientes argumentos:

Alternativa 1.

"No emitir regulación alguna:

Esto no puede ser posible porque la Ley de Hidrocarburos (LH), su Reglamento y la RES/997/2015 establecen la obligación para que la Comisión lo emita. COSTOS: De no expedirse la regulación propuesta, la comercialización en el mercado de gas natural continuaría concentrada, lo cual resultaría incongruente con el mandato constitucional previsto a través en el Decreto de Reforma Energética y el Transitorio Décimo Tercero de la LH, en particular, con la instrucción para que la Comisión sujete la comercialización de gas natural por parte de PEMEX a regulación asimétrica. Si no se establecen condiciones que haga no sólo atractiva la entrada sino técnicamente factible, esto es liberar demanda para que existan nuevos oferentes, tendrían que pasar años para que el establecimiento o desarrollo de otras industrias que involucran consumo de gas como parte de sus insumos en procesos de producción atraigan a otros oferentes, peor aún si los altos precios de gas son una limitante para el desarrollo de otras industrias. Así, no sólo se limita el crecimiento del mercado de gas natural sino que también repercute en otras industrias. BENEFICIOS: Dejar que el mercado por sí mismo genere los incentivos necesarios para la entrada de la competencia cuando hay barreras reales que lo impiden, como lo son los contratos de largo plazo suscritos con PEMEX, no genera beneficios. En ese sentido, mantener el monopolio de PEMEX en la comercialización del gas natural no genera beneficios para los consumidores, ya que, de existir únicamente PEMEX, éste puede influir en el precio del servicio y, por lo tanto, elegir el precio o la cantidad para maximizar sus beneficios, perjudicando así a los consumidores."

Alternativa 2.

"Otras:

Aprobar la propuesta de Programa de Cesión de Contratos presentada por PEMEX. Esto no puede ser posible, en función que la propuesta de Programa de Cesión de Contratos entregada por PEMEX Transformación Industrial a la Comisión sólo da cumplimiento parcial a los criterios enlistados en la RES/997/2015. Además, la propuesta de PEMEX carece de la transparencia en la designación de los contratos de comercialización que cederá a sus competidores y los que mantendrá; de igual manera, generaría mayores costos para sus empresas competidoras, al proponer cobrar por concepto de la cesión de contratos. COSTOS: Entre los costos se tienen: menores incentivos o interés en los competidores o nuevas empresas entrantes al mercado de comercialización para adquirir los contratos que PEMEX cederá como parte del Programa lo anterior, debido a lo siguiente:

Pocos incentivos a la movilidad: El implementar el Programa de Cesión de Contratos en un año, acarrearía un costo muy alto de permanencia con PEMEX, los agentes (comercializadores y usuarios) pudieran preferir no cambiar su situación actual hasta conocer la totalidad de la información y las condiciones del mercado.

M



Asimetrías de información: Dado que el programa de cesión de contratos propuesto por PEMEX no cuenta con mecanismos de implementación, los usuarios, (en especial los usuarios con consumos pequeños) pudieran no contar con la información completa para tomar su decisión informada, es decir, listado completo de comercializadores, condiciones en las que prestará el servicio.

Usuarios de bajo consumo: Los usuarios con consumo bajo de gas natural pudieran resultar poco atractivos para los comercializadores.

Lo anterior, llevaría a que PEMEX permaneciera con un número de contratos de comercialización muy cercano al actual, en detrimento de las mayores condiciones de competencia que se requieren en el mercado de gas natural. Además, la propuesta de PEMEX, también les genera mayores costos a los potenciales adquirientes de los contratos, al incluir un cobro por la cesión de los mismos. En suma, las condiciones de competencia que se quieren desarrollar en el mercado de comercialización del gas natural, tardarían más tiempo en desarrollarse lo que, de acuerdo a la teoría económica, impactaría negativamente a los consumidores finales vía precios. Beneficios: PEMEX se mantendría, al menos, en el corto plazo como el agente dominante en la comercialización del gas natural, lo que podría mantener sus ingresos derivados de la prestación de este servicio. Además, para los titulares de los contratos que permanecieran con PEMEX, mantendrían sin cambio las condiciones de su suministro y en general, aborrandando las cargas de establecer y negociar un contrato con un nuevo comercializador."

Aunado a lo anterior, la CRE incluyó en el numeral 5 de la MIR la justificación respecto del por qué la emisión de las Disposiciones propuestas representan la mejor opción para atender la situación expuesta como problemática, en este sentido, ese Órgano indicó lo siguiente:

"La resolución RES/997/2015 por la que la Comisión Reguladora de Energía expide las disposiciones administrativas de carácter general aplicables a la comercialización de gas natural, con condiciones de regulación asimétrica a Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios, sus filiales y divisiones y cualquier otra persona controlada por dichas personas, establece que se aprobará un programa de cesión de contratos a Petróleos Mexicanos siempre y cuando cumpla con los criterios establecidos en la misma. Una vez analizada la propuesta enviada por Petróleos Mexicanos, esta Comisión considera que no se puede aprobar en los términos propuestos por Petróleos Mexicanos, y determina expedir las características y la manera en que se implementará el programa de cesión de contratos a que hace referencia la RES/997/2015. En ese sentido, la regulación objeto de la presente MIR se apega a los criterios que se exponen en la RES/997/2015, cuyos costos están asociados a costos administrativos derivados de la implementación del programa de cesión de contratos (avisos y tiempo establecidos derivados de la presente propuesta regulatoria). No obstante, dichos costos se consideran mínimos toda vez que el titular del contrato tiene la opción de no entrar al programa de cesión de contratos y buscar un comercializador por su cuenta. En cambio entre los muchos beneficios están: crea incentivos para que empresas que puedan comercializar gas natural, participen para adquirir los contratos que Petróleos Mexicanos pondrá a disposición del mercado; los criterios para la cesión gradual, los tiempos en que esto se hará, así como los criterios para la selección de los contratos están propuestos para generar incentivos para la entrada de nuevos

comercializadores en el mercado, sin que esto genere riesgos en el suministro del gas natural para los usuarios finales; se pretende que estos nuevos comercializadores (competencia de Petróleos Mexicanos) ofrezcan mejores precios y condiciones comparadas con las que los usuarios actualmente tienen con Petróleos Mexicanos; se pretende ir eliminando poco a poco el poder de mercado que actualmente Petróleos Mexicanos tiene en la comercialización de gas natural en México. Para mayor referencia, el proyecto de MIR expresa en cada respuesta los beneficios de emitir esta regulación en aras de promover la competencia y mejorar las condiciones actuales de los usuarios de comercialización de Petróleos Mexicanos. En este sentido, se consideró que la propuesta que mejor atiende a la problemática es la expedición de la presente resolución toda vez que incentiva: 1. Competencia entre comercializadores, toda vez que podrán presentar ofertas a cada uno de los usuarios que integran un paquete. Los comercializadores se verán incentivados a presentar sus mejores propuestas, toda vez que la Comisión otorgará fichas técnicas a los usuarios con el fin de que estos escojan a su comercializadora de manera informada. 2. La conformación de paquetes tiene ventajas tanto para comercializadores como usuarios, para los primeros, ya que el volumen que representa un paquete será más atractivo que cada uno de los contratos individualmente. Lo anterior, hará que el comercializador pueda aprovechar las economías de escala. Para los usuarios chicos con la conformación de paquetes podrán recibir mejores ofertas, derivado del conjunto del volumen ofrecido. Ambos agentes (comercializadores y usuarios) disminuirán sus costos de búsqueda, ya que la comisión podrá a disposición de público los datos tanto de comercializadores como de usuarios. 3. Los usuarios considerados grandes podrán buscar a su comercializador de manera individual, toda vez que estos usuarios por su volumen pudieran recibir mejores ofertas que los contratos pequeños. No obstante, la presente propuesta regulatoria deja abierta la opción para los usuarios chicos de buscar a su propio comercializador o incluso auto proveerse. En resumen, la presente propuesta pretende únicamente coadyuvar a que los usuarios y comercializadores, reduzcan sus costos de búsqueda, se aprovechen las económicas de escala, los usuarios chicos reciban las mejores ofertas y los grandes aprovechen su volumen para encontrar las mejores condiciones en el mercado de gas natural respecto al suministro o comercialización."

En virtud de lo anteriormente expuesto, la COFEMER considera que la CRE da respuesta cabal a esta sección, debido a que justifica de manera puntual que la emisión del anteproyecto representa la mejor alternativa para cumplir con los objetivos propuestos.

IV. IMPACTO DE LA REGULACIÓN

A. CARGA ADMINISTRATIVA

En el documento *Anexo Trámites.docx*, relativo al numeral 6 del formulario de la MIR, por el que se solicita que la Dependencia identifique y justifique en su caso, si la emisión del instrumento regulatorio crea, modifica o elimina trámites, generando posibles cargas administrativas, la CRE señaló los siguientes trámites de nueva creación así como sus requisitos, y el medio de presentación:

- *Aviso para informar el comercializador, distinto a PEMEX Transformación Industrial, con el que pretendan o deseen adquirir el servicio de comercialización (resolutivo Noveno del anteproyecto).*
- *Aviso por el que se informan las condiciones económicas para comercializar el gas natural ofertadas a los titulares de los contratos (resolutivo Duodécimo del anteproyecto).*
- *Aviso de la firma de un contrato de comercialización de gas natural (resolutivo Decimocuarto del anteproyecto).*
- *Aviso de la fecha de inicio de prestación del servicio de comercialización (resolutivo Decimonoveno del anteproyecto).*
- *Aviso de selección a PEMEX Transformación Industrial como comercializador (resolutivo Trigésimo del anteproyecto).*
- *Aviso de elección del comercializador derivado de la información obtenida en las dichas técnicas (resolutivo Decimosexto del anteproyecto)*

Al respecto, la COFEMER considera que la CRE atiende el numeral que nos ocupa, no sólo debido a que las acciones identificadas cumplen con la definición de trámite prevista en el artículo 69-B de la LFPA⁴, sino que también la CRE incluyó los elementos que establece el artículo 69-M de ese precepto

⁴ "[...]Artículo 69-B

...Para efectos de esta Ley, por trámite se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.[...]"

legal, tales como datos y documentos que deberá presentar y entregar a la Autoridad, además precisar de ser el caso la existencia de algún formato que deberán emplear los solicitantes interesados.

Lo anterior considerando que el artículo 69-Q de la LFPA establece que las Dependencias y los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal, no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo.

Sin perjuicio de lo anterior, se informa que los trámites a inscribir en el RFTS, derivado de la publicación del anteproyecto, deberán ser notificados a la COFEMER dentro de los 10 días hábiles siguientes a la entrada en vigor de éste, en términos de lo dispuesto en el artículo 69-N de la LFPA, y que la información a inscribir en dicho registro es de estricta responsabilidad de las Dependencias y Organismos Descentralizados que la inscriban y que la COFEMER sólo podrá opinar al respecto, conforme al artículos 69-P de la LFPA.

B. ANÁLISIS DE ACCIONES REGULATORIAS

Con relación al numeral 7 de la MIR, en el que se solicita que la CRE señale las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites contenidas en el anteproyecto, la COFEMER observó la CRE estableció las siguientes acciones regulatorias, en el documento *Anexo Acciones distintas a trámites.docx*:

Tabla 1. Acciones regulatorias

Tipo de acción regulatoria	Numeral del anteproyecto	Acción	Justificación
Establece obligaciones.	Resolutivo Tercero, fracción VI.	Permanencia obligatoria, mínima de un año, en las condiciones pactadas entre los comercializadores y los	Propiciar certeza respecto de la temporalidad de las relaciones contractuales con lo que tanto los titulares de los contratos, como los comercializadores, se

Tipo de acción regulatoria	Numeral del anteproyecto	Acción	Justificación
		usuarios que sean seleccionados para formar parte de la Fase I del <i>Programa de Cesión de Contratos</i> (PCC)	benefician al establecer las condiciones de la prestación del servicio. Esto, también abona a crear incentivos para que los nuevos comercializadores ofrezcan sus servicios a los titulares de contrato que sean seleccionados en la Fase I.
Establece obligaciones.	Resolutivo Decimotercero.	Resumir en una variable la oferta de cada comercializador, de manera que sea comparable y el usuario pueda decidir quién le ofrece las mejores condiciones.	Facilitar, a los usuarios que reciban diferentes ofertas de comercializadores como parte del PCC, la selección de un nuevo comercializador.

Además, la CRE señaló para el numeral 8 correspondiente a las acciones regulatorias que restringen o promueven la competencia o eficiencia del mercado lo siguiente, a partir del documento *Anexo Acciones regulatorias.docx*:

Tabla 2. Acciones que promueven la competencia

Acción	Descripción	Disposiciones aplicables	Justificación
Establece condiciones o delimita áreas o zonas geográficas para ofrecer bienes o servicios	<p>Generar incentivos en el mercado para que los clientes pequeños encuentren una oferta de comercialización diferente de PEMEX Transformación Industrial. Asimismo, pretendo que los comercializadores aprovechen las economías de escala y puedan ofrecer mejores condiciones a cada uno de los contratos.</p> <p>Se establece la creación de paquetes de contratos para usuarios considerados pequeños por zona de transporte de gas natural y por entidad federativa. No obstante, la creación de estos paquetes no</p>	Resolutivo Tercero.	<p>La propuesta se consideró para beneficiar tanto a comercializadores y a usuarios. Por un lado, los comercializadores contarán con volúmenes atractivos que les permitirá ofrecer mejores condiciones y entrar al mercado con un paquete de clientes. Por el lado de los usuarios al ser parte de un paquete, su contrato resultará más atractivo a los comercializadores, los cuales pudieran ofrecer mejores condiciones que a un usuario pequeño individualmente.</p>

Acción	Descripción	Disposiciones aplicables	Justificación
	<p>delimita áreas o zonas geográficas para la prestación de bienes o servicios, únicamente pretende acercar a usuarios y aprovechar las economías de escala.</p> <p>Sin embargo, todos los comercializadores tienen la libertad de prestar y ofrecer el servicio en cualquiera de las zonas propuestas.</p>		
Selección de los contratos que formarán parte de la Fase I del PCC en un acto público.	<p>Al realizar la selección de contratos que PEMEX Transformación Industrial cederá en la Fase I del PCC, bajo condiciones de máxima transparencia se busca que los nuevos comercializadores o comercializadores interesados obtengan igualdad de oportunidades y posibilidades para obtener contratos atractivos y rentables.</p> <p>Se llevará a cabo un acto público donde, mediante una tómbola se seleccionarán los contratos que representan el 30 por ciento, en volumen, de la cartera que no se pondrá a disposición de otros comercializadores y por omisión permanecerán como clientes de Pemex TRI y los que representan al menos el 20 por ciento en volumen que será sujeto de cesión en la Fase I del PCC.</p>	Resolutivo Tercero, fracción II.	Evitar que la selección de contratos a incluirse en la Fase I del PCC no se hiciera de manera transparente, podría haber generado que los contratos resultaran poco atractivos o pareciera una selección desfavorable para los nuevos comercializadores que decidan participar.
Define los criterios con los que se seleccionarán, en el acto público, los contratos que formarán parte de la Fase I del PCC.	<p>Al contribuir a la transparencia en la selección de contratos que PEMEX Transformación Industrial cederá en la Fase I del PCC, se busca que los nuevos comercializadores o comercializadores interesados obtengan igualdad de condiciones y posibilidades de obtener contratos atractivos y rentables.</p> <p>En la tómbola participarán, con igual probabilidad a ser seleccionados, contratos grandes (con consumo igual o mayor a 40,000 GJ/D) y paquetes</p>	Resolutivo Tercero, fracción III.	Evitar que la selección de contratos a incluirse en la Fase I del PCC no se hiciera de manera aleatoria, podría haber generado que los contratos resultaran poco atractivos o pareciera una selección desfavorable para los nuevos comercializadores que decidan participar.

Acción	Descripción	Disposiciones aplicables	Justificación
	<p>de contratos pequeños (contratos con consumo menor a 40,000 GJ/D).</p> <p>Para determinar el volumen de los contratos grandes y de los contratos pequeños se realizó lo siguiente:</p> <p>A. Se analizó la distribución de los volúmenes de consumo de todos los clientes.</p> <p>B. Se eliminaron los contratos que representaban el 10 por ciento de los consumos más altos y los contratos que representaban el 10 por ciento de los consumos más pequeños (cola superior y cola inferior de la distribución).</p> <p>C. Se calculó el volumen promedio de los contratos restantes, el cual resultó en 39,678.96 GJ/D. Por simplicidad, se redondeó el número a 40,000.00 GJ/D.</p>		

MA

En virtud de lo anterior, la COFEMER considera que la CRE identifica y justifica todas las acciones regulatorias, ello de conformidad con lo previsto en el numeral 9, del Instructivo J, denominado MIR de Alto Impacto con análisis de Impacto en la Competencia,⁵ del *Acuerdo por el que se modifica el Anexo*

⁵. C. Análisis de Acciones Regulatorias.

9. Seleccione las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites y a aquellas que restrinjan la competencia o promuevan la eficiencia en el mercado, que correspondan a la propuesta:

En las respuestas a esta pregunta es necesario identificar, describir y justificar cada una de las acciones o grupos de acciones.

Es necesario precisar los artículos del anteproyecto en los que están plasmadas las acciones regulatorias, así como señalar la manera en que contribuye la acción a lograr los objetivos del anteproyecto

El formato de la MIR plantea las siguientes opciones de acciones:

- Establecen requisitos.
- Establecen sanciones.
- Establecen restricciones.
- Establecen prohibiciones.



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

El anteproyecto fue notificado a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el 17 de noviembre de 2016, un día después de la fecha en la que ingresó a la COFEMER, a efecto de que esa Comisión brindara su opinión respecto de sus posibles efectos en la competencia. Lo anterior, con fundamento en el artículo 9 del *Acuerdo por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio*⁶.

Al respecto, y en apego al "*Convenio Modificatorio al Convenio de colaboración celebrado el 23 de septiembre de 2013 entre la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Comisión Federal de Competencia Económica*"⁷ esta Comisión informa que al día de hoy no ha recibido pronunciamiento alguno, en un sentido u otro, sobre el anteproyecto de mérito por parte de la COFECE; lo anterior, conforme a la Cláusula Tercera en su inciso a), que entre otras cosas, establece que concluidos los plazos señalados en los párrafos anteriores sin que la "COFECE" haya emitido consideraciones en materia de libre competencia y competencia a través de oficio o vía electrónica, se entenderá que ésta no emite pronunciamiento alguno, en un sentido u otro, sobre el anteproyecto de mérito. No obstante, si esta COFEMER recibe dicha opinión en lo subsecuente, esta será integrada al expediente del anteproyecto y se le hará llegar para los fines a que haya lugar.

Sin embargo, no omitiendo la atribución de la COFECE de garantizar la libre competencia y competencia económica, la CRE indicó en su respuesta al numeral 8 del formulario de la MIR, en donde se le pide a la dependencia justificar las acciones reguladoras que restringen o promueven la competencia

⁶ "Artículo 9.- La COFEMER deberá hacer de conocimiento, en el mismo día en que los reciba, y mediante correo electrónico, a las Manifestaciones de Impacto Regulatorio con análisis de competencia, a fin de que ésta emita su opinión y análisis. Esta opinión y análisis deberá ser integrada por COFEMER, a las resoluciones a las que se refiere el artículo 69-I y 69-J de la LFPA."

Disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/rev2016/AMIRC.pdf>

⁷ El convenio referido fue firmado entre el Director General de la COFEMER, Mtro. Mario Emilio Gutiérrez Caballero y la Comisionada Presidenta de la COFECE, Lic. Alejandra Palacios Prieto, a los treinta días del mes de mayo de 2016 y surte efectos ese mismo día.

o eficiencia del mercado, que la emisión del presente anteproyecto: *"Generar incentivos en el mercado para que los clientes pequeños encuentren una oferta de comercialización diferente de PEMEX Transformación Industrial. Asimismo, pretende que los comercializadores aprovechen las economías de escala y puedan ofrecer mejores condiciones a cada uno de los contratos"*.

D. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Con relación al análisis costo-beneficio que supone la regulación para cada particular o grupo de particulares, la CRE reportó, entre otras cosas, en el documento *Anexo Costo-Beneficio.docx*, un planteamiento teórico en el que expone las diferencias esenciales entre un mercado monopólico y uno competitivo, por el hecho de que la propuesta regulatoria implica un cambio de esquema, pues se pasa de un esquema monopólico a un esquema de competencia, al respecto el Órgano señaló lo siguiente:

"Si comparamos estas dos situaciones resulta evidente que el precio de monopolio es mayor que el precio de competencia. Por lo tanto el cambio de esquema tendría como beneficio para los usuarios del servicio de comercialización un menor precio."

Derivado de lo anterior, la CRE estimó para el análisis Costo-Beneficio tres escenarios posibles de disminución del precio para el cálculo de los beneficios, a saber, 5%, 10% y 15%. Para tomar un precio base utilizó: 1) información presentada por Pemex TRI, en específico el consumo promedio diario para el primer semestre de 2016, equivalente a 3,721,251.31 Gigajoules/diarios; 2) la estipulación propuesta del anteproyecto, respecto de que Pemex reducirá gradualmente su cartera de clientes hasta contar con una participación máxima del 30% del volumen de ventas en el mercado nacional, en un plazo de al menos un año y medio, lo que equivale a liberar 2,604,875.92 Gigajoules/diarios al finales de 2018; 3) como precio de comercialización, el precio promedio de Venta de Primera Mano de Reynosa para el primer semestre de 2016, que es 2.06 USD/ Gigajoules; y 4) el supuesto de que todos los contratos quedan asignados, pues a noviembre de 2016 se han otorgado 59 permisos de comercialización, lo que

MA

incrementa la posibilidad de que todos los paquetes y contratos sean asignados, reciban una oferta o, en su caso, los titulares de estos contratos busquen por su cuenta a un comercializador diferente de PEMEX.

En ese sentido la dependencia señaló lo siguiente:

Cálculo de los Beneficios anuales (USD)			
	Precios USD/Gigajoules	Ventas	Beneficios
Situación actual 2016	2.06	1,958,606,202	
Reducción del 5%	1.957	1,860,675,892	97,930,310
Reducción del 10%	1.854	1,762,745,582	195,860,620
Reducción del 15%	1.751	1,664,815,272	293,790,930

Por otra parte, la CRE señaló que la propuesta regulatoria conlleva la posibilidad de que una parte de los clientes actuales de Pemex no encuentren un suministrador de gas natural, a pesar de la liberalización del contrato, lo que implicaría un costo al mercado igual al monto de las ventas que quede sin asignar.

En ese sentido ese Órgano destacó lo siguiente:

"No se considera el escenario donde todos los contratos queden sin asignar derivado que a noviembre de 2016 se han otorgado 59 permisos de comercialización, lo que incrementa la posibilidad de que todos los paquetes y contratos sean asignados, reciban una oferta o, en su caso, los titulares de estos contratos busquen por su cuenta a un comercializador diferente de Pemex.

A mayor detalle para estimar los costos se recalculan los beneficios de la reducción de precios, sólo que en cada caso, se supone que la cantidad asignada fue menor. A manera de ejemplo tenemos:

- Cantidad observada en el mercado 2016= 3,721,251.31 Gigajoules/diarios; que anualizada es 1,358,256,728.15 Gigajoules/anual.
- Cantidad liberada a más tardar 2018 (70% de la cantidad observada) = 950,779,709.71 Gigajoules /anual.
- Bajo el escenario de una no asignación del 5%, y una reducción del precio del 5%:

Cantidad liberada = 950,779,709.71 Gigajoules/anual.

Cantidad liberada pero no asignada = 47,538,985.49 Gigajoules/añual.

Precio observado= 2.06 USD/Gigajoules

Precio de competencia (caída del 5%)=1.95 USD/Gigajoules

$$\text{"Costo"} = p_{\text{Competencia}} * Q_{\text{no asignada}} = \text{Ahorro no percibido} = 93,033,794.59 \text{ USD/Gigajoules}$$

A continuación, se muestran los resultados del anterior cálculo para los diferentes casos:

Reducción en el precio	Cálculo de costo (USD/añual)		
	Porcentaje de cantidad no asignada		
	5%	10%	15%
5%	93,033,795	186,067,589	279,101,384
10%	88,137,279	176,274,558	264,411,837
15%	83,240,764	166,481,527	249,722,291

En virtud de lo anterior, la Dependencia realizó el balance del análisis costo-beneficio en el cual indicó lo siguiente:

El análisis de costo-beneficio se [sic] presenta un beneficio para los usuarios en la mayoría de los casos.

Reducción en el precio	Análisis de Costo-Beneficio (USD/añual)		
	Porcentaje de cantidad no asignada		
	5%	10%	15%
5%	-4,896,516	88,137,279	181,171,074
10%	-107,723,341	-19,586,062	68,551,217
15%	-210,550,167	-127,309,403	-44,068,640

Por lo anterior, la COFEMER observa que la propuesta regulatoria podría generar beneficios superiores a los costos de cumplimiento para los particulares, aún bajo el escenario más conservador, con un porcentaje de cantidad no asignada del 5%, por lo que da por atendida la sección en comento. No obstante lo anterior, y a propósito de que en el numeral 13 de la MIR, la CRE afirma contar con un Comité de Evaluación del Desempeño Regulatorio (CEDR) para conocer la efectividad de la

M A

regulación propuesta, resultaría conveniente que dicho Comité, y/o las áreas que resulten competentes, pudieran evaluar su efectividad, a partir de los beneficios y costos reales (cuantificables) que se generen con la aplicación de las Disposiciones propuestas. Lo anterior dado que corresponde a un anteproyecto regulatorio con análisis de impacto en la competencia.

V. CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

Referente al numeral 12 del formulario de la MIR, en los que se solicita describir los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación, la CRE argumentó lo siguiente:

"Derivado del cambio de naturaleza de la CRE de ser un Órgano Desconcentrado a ser un Órgano Regulatorio Coordinado, el Transitorio Sexto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que sin menoscabo de los ingresos que la CRE obtenga por concepto de las contribuciones y aprovechamientos que disponga por los servicios que preste, contará con un presupuesto durante el periodo de 2015 a 2018, a fin de lograr una oportuna y eficaz instrumentación de sus atribuciones, por lo que no suponen un costo adicional a los ya considerados."

En virtud de lo anterior, la COFEMER considera atendido el numeral en análisis debido a que la Dependencia señala que contará con el presupuesto que le permitirá, de manera oportuna y eficaz instrumentación de sus atribuciones.

VI. EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA

En el numeral 13 del formulario de la MIR, en el que se solicita a la CRE que describa la forma y los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación, el Órgano regulador proporcionó la información siguiente:

MA

Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

"La CRE cuenta a partir de la emisión del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía del DOF del 28 de noviembre de 2014, con un Comité de Evaluación del Desempeño Regulatorio, el cual tiene como función principal e indelegable analizar el grado de eficacia de la política regulatoria instrumentada por la Comisión. Así, el Comité analizará el grado en el que la regulación induce el correcto desempeño y fomenta el desarrollo eficiente de la industria energética, promueve la competencia en el sector, alinea los intereses privados con el interés público, propicia una adecuada cobertura nacional y atiende a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios regulados, como lo es la venta de gas natural. Adicionalmente, la propuesta regulatoria señala que PEMEX Transformación Industrial deberá informar a la Comisión trimestralmente los contratos de los usuarios a los que ha dejado de prestarles el servicio de comercialización en cumplimiento al porcentaje establecido en la RES/997/2015, con lo anterior, la Comisión estará en posibilidad de evaluar el avance de los objetivos que persigue la presente propuesta regulatoria."

En virtud de lo anterior, la COFEMER considera atendido el numeral en análisis debido a que la Dependencia señala de manera puntual que cuenta con un Comité de Evaluación del Desempeño Regulatorio, el cual argumenta tiene como función principal e indelegable analizar el grado de eficacia de la política regulatoria instrumentada.

VII. CONSULTA PÚBLICA

Por otra parte, la CRE señaló en el numeral 14 del formulario de la MIR correspondiente a si se consultó a las partes y/o grupos interesados en la elaboración de la regulación que sí se llevó a cabo la consulta. En específico, el Órgano indicó que se realizó una consulta intra-gubernamental con el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS), a fin de hacer compatibles las fechas de la temporada abierta con la implementación del programa de cesión de contratos.

Finalmente, la CRE señala que también consultó a los comercializadores de gas natural, para tratar temas como:

- El papel de un suministrador de último recurso.



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

- La pertinencia de conformar paquetes con usuarios pequeños para incentivar que algún comercializador se vea atraído para suministrarles.
- Las fechas estimadas para implementar el programa de cesión.
- La condiciones base que se deben aprobar a Pemex, certeza para que los comercializadores puedan competir. -pertinencia de que los contratos que se firmen con PEMEX incluyan una cláusula de terminación anticipada sin penalidad, para que los usuarios puedan buscar a un comercializador diferente de PEMEX en cualquier momento.

Por otra parte se informa a la CRE que desde el día en que se recibió el anteproyecto de referencia, se hizo público a través del portal de Internet de la COFEMER, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 69-K de la LFPA, y que a la fecha de emisión del presente Dictamen, este Órgano Desconcentrado ha recibido comentarios de particulares interesados en emitir su opinión y sugerencias sobre el contenido del anteproyecto, mismos que pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/19543>

Al respecto, este Órgano Desconcentrado queda en espera de que ese Órgano Regulator brinde la respuesta correspondiente al presente Dictamen Total (No Final), y a cada uno de los comentarios vertidos por los particulares interesados, con la finalidad de que se realicen las modificaciones que correspondan al anteproyecto y al formulario de la MIR, o bien, manifieste por escrito las razones por las cuales no lo hace, para los efectos a que refiere el artículo 69-J de la LFPA.



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Lo anterior se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción IV; 9, fracción XI, XXXVIII y último párrafo y 10 fracción VI; del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*; así como el Artículo Primero, fracción IV del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*, publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

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

Atentamente,

DR. MARCOS SANTIAGO AVALOS BRACHO

Coordinador General

6191 VON 08