

¿QUÉ ESTÁ PASANDO EN EL CONGRESO FEDERAL RESPECTO A PEMEX? Iniciativa de Manuel Rodríguez

Por PETROIntelligence

Antecedentes

Antes que nada, hay que mencionar que la Reforma Energética del 2014 consideró un mecanismo innovador para generar competencia en el sector energético denominado “regulación asimétrica” el cual básicamente consiste en aplicar una serie de medidas y obligaciones a una sola persona o empresa; esto es innovador o “inusual”, debido a que la regulación generalmente tiene un sentido general y abstracto a fin de que todos los regulados la cumplan por igual.

La regulación asimétrica está incluida en la Ley de Hidrocarburos fue establecida como facultad de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) la cual es un órgano regulador de una gran parte del sector energético. Este mecanismo está enfocado para regular de manera particular las actividades de venta de primera mano y de comercialización de petroquímicos, petrolíferos (incluidos gasolinas y diésel) e hidrocarburos (crudo, GLP, gas natural, entre otros) de Petróleos Mexicanos (PEMEX). La venta de primera mano es la actividad de vender una vez de importar al país o después de producir, refinar o procesar el producto, mientras que la comercialización es la actividad de comprar y vender combustible dentro del país.

La Reforma Energética consideró este mecanismo para asegurar piso parejo a las nuevas empresas (entrantes) en los diferentes sectores donde PEMEX tenía un papel predominante al haber sido un monopolio o ser un jugador con un gran poder de mercado. El espíritu de esta medida ciertamente se pensó como temporal, sin embargo, la Reforma Energética no consideró medidas claras para su eliminación ni plazos.

Desde el 2014 al 2019, la CRE emitió varios documentos regulatorios estableciendo para PEMEX modelos de contratos de comercialización y venta de primera mano, obligaciones en cuanto a prácticas comerciales, reportes de información, publicaciones de precios, beneficios y descuentos a los consumidores, fórmulas para la determinación de precios, programas para cesión de contratos en el caso del gas natural, entre otros.

Durante estos años, la presencia de empresas privadas en el sector se fue llevando a cabo y Pemex fue perdiendo mercado en ciertos sectores, además de que se detonaron investigaciones por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) debido a la posibilidad de prácticas anticompetitivas por parte de PEMEX. Recordemos que, en nuestro país, existe la COFECE como un órgano encargado de investigar que monopolios, oligopolios y agentes con poder de mercado no lleven a cabo actividades que afecten el bienestar general de la sociedad – generalmente, los monopolios y oligopolios generan mayores precios y menores cantidades de bienes y servicios en comparación con los óptimos, y los agentes con poder de mercado aprovechan su posición para obtener ventajas “extraordinarias”, por lo que es necesario un vigilante que castigue tales prácticas.

Mientras este proceso de competencia se iba consolidando, el gobierno federal, con la administración de AMLO, comunicó una estrategia energética con apoyo directo a las empresas productivas del estado, entre ellas, PEMEX y CFE. Derivado de esto, en diciembre de 2019, la CRE eliminó diversas medidas de regulación asimétrica a PEMEX, ya que consideró que ya había la suficiente competencia y estas medidas estaban dañando a PEMEX “más de la cuenta”.

Dicha medida fue de gran controversia para el sector privado, sociedad civil y algunas instituciones, ya que señalaban la alineación del gobierno federal con el regulador del sector (usualmente, los reguladores deben llevar a cabo una función neutra respecto al gobierno en turno) y debido a que consideraban que PEMEX todavía seguía teniendo un gran poder de mercado.

Aunque se mencionó en medios que tales medidas removían la regulación asimétrica en su totalidad, lo cierto es que muchas obligaciones quedaron vigentes. Además, en el caso de los petrolíferos, la situación fue menos severa en virtud de que, derivado de compromisos entre la COFECE y PEMEX, existen acuerdos donde PEMEX se compromete a transparentar información y evitar ciertas prácticas comerciales – estos compromisos fueron producto de una investigación de la COFECE en el mercado del diésel ante denuncias de prácticas anticompetitivas.

A pesar de lo anterior, PEMEX no ha logrado tener los resultados que el gobierno federal ha esperado de dicha empresa productiva del estado.

Después, a finales de marzo del presente año, nuestro presidente AMLO envió una iniciativa al Congreso, la cual ya fue aprobada, y consistió en modificar la Ley de Hidrocarburos para garantizar el abasto de petrolíferos en el país, combatir el contrabando de gasolinas y diésel y garantizar el despacho de litros completos en las gasolineras. Dicha modificación fue de especial interés del sector gasolinero debido a que los objetivos indicados anteriormente fueron comunicados directamente por la Secretaría de Energía (SENER), aunque los cambios a dicha Ley aplican a todos los hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos y todas las actividades: almacenamiento, comercialización, importación, transporte por ducto, distribución por ducto, expendio al público, entre otros.

Lo controversial de esta iniciativa fue: 1) la revocación de permisos ante contrabando y reincidencia en modificaciones en aparatos de medición y fallas en las cantidades (léase litros incompletos y “rastrillos” en bombas) en virtud de que los dispositivos mecánicos suelen tener márgenes de error y existe el temor de abusos por parte de algunos verificadores; 2) la suspensión de permisos y la operación de estos por parte de PEMEX, así como la falta de detalles en el proceso de suspensión y en su definición, al ser esto un peligro al patrimonio de los gasolineros (se consideró como un atajo para la expropiación) y un desincentivo a la inversión, y 3) barreras a la entrada en el sector de comercialización de gasolinas y diésel.

Derivado de las críticas, el Congreso hizo un ajuste a dicha iniciativa, dando un poco más de detalle en el proceso de suspensión.

Situación actual

Hace un par de días, el diputado Manuel Rodríguez presentó una iniciativa con el fin de eliminar la facultad de la CRE de emitir regulación asimétrica en cuanto a comercialización y ventas de primera mano hacia PEMEX y dejar sin efectos todo aquel documento regulatorio que tuviera alguna medida de este tipo.

Al igual que, cuando la CRE eliminó medidas en dicha materia, diversos actores de la sociedad han expresado que todavía no hay la suficiente competencia en el país para que PEMEX no esté sujeto a medidas especiales y que tal medida, conllevará a que éste tenga más poder de mercado y haya menos competencia con repercusiones al público en general a través de mayores precios. Esto aunado a las quejas ya existentes por la lenta emisión de permisos por parte de la autoridad, donde destaca el caso de los permisos de importación de gasolinas y diésel.

A diferencia de la acción de la CRE, esta iniciativa, ya aprobada por la Cámara de Diputados y en espera de la aprobación por parte de los Senadores, eliminará toda la regulación asimétrica establecida a PEMEX por dicha Comisión respecto a GLP, gas natural, gasolinas y diésel, turbosina, combustóleo y otros hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos, donde destaca la regulación de contratos y términos y condiciones, la publicación de descuentos y precios, reportes de información y medidas en cuanto a prácticas comerciales.

El impacto será diferenciado dependiendo del sector, ya que, por ejemplo, respecto a petrolíferos, varias medidas en cuanto a transparencia de información, contratos y descuentos seguirán subsistiendo por los compromisos que se mencionaron párrafos arriba suscritos entre PEMEX y la COFECE.

No obstante, en otros sectores, la COFECE tendrá que estar más activa o detonar compromisos - aunque hay que decirlo: la regulación asimétrica de la CRE no tenía el objetivo de aminorarle la carga de trabajo ni sustituir las funciones de la COFECE, ya que éstas no son garantía de que PEMEX no las fuera a llevar a cabo. La COFECE tiene una labor *ex-post* investigativa que debe ser constante, independiente de si hay o no regulación *ex-ante* de por medio – esto no quiere decir que la ausencia de regulación asimétrica no vaya a tener un impacto en la competencia al tener ahora PEMEX la posibilidad de llevar a cabo otro tipo de estrategias comerciales para recuperar cuota de mercado, ni tampoco que PEMEX las vaya a llevar a cabo.

¿Qué esperamos?

- I. **Se apruebe** en la Cámara de Senadores **la iniciativa** de Manuel Rodríguez.
- II. **Una COFECE más activa** que intente, en algún grado, llenar los huecos que dejará la regulación asimétrica, y por medio, de investigaciones **detonar compromisos que, en la práctica, sirvan como regulación (caso-petrolíferos)**.

Estas pocas hojas no nos permiten abarcar todos los antecedentes relevantes ni todo el detalle del momento actual en el que vivimos, sin embargo, nos permiten tener una idea general de qué está pasando.