



¿QUÉ CAMBIÓ CON LA POLÍTICA PÚBLICA DE ALMACENAMIENTO MÍNIMO DE PETROLÍFEROS?

MARCIAL DÍAZ IBARRA

El pasado 8 de noviembre de 2019 se publicó en la CONAMER, el Anteproyecto que contiene el Acuerdo que Modifica al Diverso por el que se Emite la **Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos (en lo sucesivo PPAMP Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos)**, identificado bajo el número de expediente **13/0005/081119 del índice de esa Comisión**. Un mes después fue publicado en el DOF la modificación a la **Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos**, por lo que me permito hacer un breve análisis sobre lo que cambio y sus respectivos comentarios.

CAMBIO PROPUESTO

A) En caso de que se identifique una situación de emergencia, previsible, ésta será declarada por el Consejo de Coor-

dinación del Sector Energético (CCSE) con la finalidad de que los permisionarios que comercialicen y distribuyan el producto, lo suministren en el lugar y con la oportunidad que permita atender dicha situación. Cuando se trate de situaciones de emergencia no previsibles, no será necesaria la declaración del CCSE y los permisionarios de comercialización y distribución podrán atender la situación de emergencia utilizando los inventarios a que se refiere la presente política, debiendo justificar una vez atendida la situación de emergencia el supuesto ante la CRE.

COMENTARIOS

¿Cómo o cuál será el procedimiento por el cual el Consejo de Coordinación del Sector Energético (CCSE) notificará a los Permisionarios Obligados a la PPAMP la ocurrencia de esa situación de emergencia?

¿Cuáles serán esas situaciones de emergencia “no previsibles”, cuál será el procedimiento que deberán observar los Permisarios Obligados a la PPAMP para atenderla; la redacción propuesta hace suponer que quedará a discreción del Permisario, cuál será el periodo o lapso de su duración?

B) La política pública aquí expuesta establece incentivos para el desarrollo de la infraestructura necesaria de almacenamiento de petrolíferos para el país. La demanda base aquí especificada servirá para planear y financiar proyectos, minimizar su riesgo y crear condiciones para aumentar la liquidez de los mercados. Esto derivará en la construcción de capacidad suficiente para garantizar el suministro de petrolíferos.

COMENTARIOS

Habría que proponer generar mayores incentivos (de toda índole), a los privados o los Permisarios de Almacenamiento para generar motivación en la inversión de proyectos de infraestructura para Almacenamiento, Distribuidores y Comercializadores, v. gr. eliminar impuestos a los 5 (cinco) días de almacenamiento mínimo de petrolíferos, ya que estos estarán reservados para atender situaciones de emergencia y serán sólo objeto de venta hasta en tanto ocurra la

emergencia ya sea declarada o por situaciones no previsibles. Se sugiere, se busque la opinión o intervención del Servicio de Administración Tributaria para que se le dé un tratamiento fiscal diferenciado a los petrolíferos que estarán destinados al almacenamiento mínimo para efectos del IEPS, ya que se insiste no serán comercializados hasta en tanto ocurra la situación de emergencia.

Por lo que respecta a la situación de impacto a los Permisarios de Distribución y Comercialización (Obligados o destinatarios de la Política), al rentar capacidad de almacenamiento tendrán que llevar a cabo los contratos correspondientes y esa “renta” por el servicio de almacenamiento les impactará en sus costos, los cuales tendrán que impactar o trasladar a alguien, ya que no pueden absolverlo por completo, es decir las dos actividades de Comercialización y Distribución serán actividades que verán aumentado su precio ya que se les está agregando un factor adicional que es el de rentar capacidad de almacenamiento.

Tratamiento aparte merece el Distribuidor, el cual tiene infraestructura o tanquería que no le está permitida utilizar para llevar a cabo el Almacenamiento, por lo que tendrá que buscar con un permisario de Almacenamiento esa capacidad de inventarios mínimos.

Por lo que respeta a los proyectos de Almacenamiento, hasta el momento los que están ya en operación no pueden satisfacer la demanda que se generará con la reserva de almacenamiento de inventarios mínimos y consideramos que aún con la prórroga de los 6 (seis) meses se logrará que aquellos proyectos que están en proceso logren entrar en operación o si los hacen serán los mínimos y más si agregamos que los órganos Reguladores del Sector Hidrocarburos tienen una especie de letargo en sus actividades sustantivas y que autorizan los proyectos en tiempos por demás fuera de toda exigencia o dinamismo del Sector Energético.

C) Capítulo I. Seguridad Energética y Políticas de Almacenamiento

El objetivo de la presente Política Pública es establecer niveles mínimos de almacenamiento de gasolina, diésel y turbosina en el país, a fin de salvaguardar los intereses y seguridad nacionales, así como asegurar, fomentar y vigilar el adecuado suministro de los combustibles en el territorio nacional, los cuales podrán incrementarse conforme a revisiones quinquenales o antes, si mediante justificación fundada, así lo determina la SENER.

COMENTARIOS

Si bien las Políticas Públicas están sujetas a cambios y obedecen a necesidad las cuales son cambiantes, no podemos dejar de pasar por alto que no se han cumplido dos años de entrada en vigor y la Secretaría de Energía va por la segunda modificación, lo que además de generar un grado de incertidumbre sobre una mediata, desincentiva a los inversionistas en proyecto de infraestructura ya que no pueden estar arriesgando su capital en proyectos que no van a tener una viabilidad al no ser ocupados por otros Permisionarios/Regulados; situación similar acontecerá con aquellos Permisionarios Obligados a la PPAMP (Distribuidores y Comercializadores), al ver que en un horizonte cercano pudiera –con una gran probabilidad- ocurrir una tercera modificación a la Política y prorrogar su entrada en vigor por lo que no van a comprometerse, a través de un contrato que les genere un gasto o salida de flujo de efectivo innecesario.

Sería pertinente que el personal de la SENER, -tanto de la pasada y actual administración- hubieren llevado un ejercicio en específico con los Distribuidores para determinar cuál es el costo que implica rentar esa capacidad de Almacenamiento mínimo, la forma y a quién trasladarán esos costos, no quisiéramos señalar que verá reflejado en la “bomba o dispensario” y en el “consumidor final.

D) 1.1 Almacenamiento Estratégico a cargo del Estado

Este tipo de almacenamiento, también denominado estratégico, consiste en mantener existencias mínimas de petróleo crudo y/o de productos petrolíferos terminados, tales como gasolinas, diésel y turbosina, con el objeto de garantizar el abastecimiento del mercado durante un periodo de tiempo determinado.

COMENTARIOS

Sería conveniente con la finalidad de exista ese piso parejo del que tanto se habla en el Sector Energético, cómo garantizará la Comisión Reguladora de Energía que los inventarios mínimos de petrolíferos a los que estará obligado la Empresa Productiva PEMEX estarán físicamente en resguardo y no serán meros inventarios virtuales.

Lo anterior debe ser así ya que debe consolidarse el piso parejo para los comercializadores y distribuidores, con independencia que el mayor jugador sea una Empresa Productiva del Estado es a la luz de la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la citada Ley un Regulado o Permisionario más, con los mismos derecho y obligaciones, sin que la Ley y Reglamento en cita haga

distinción alguna. Adicionalmente, sería conveniente dejar claro el tratamiento fiscal que se la dará a al volumen objeto o destinado para el Almacenamiento Estratégico a cargo del Estado y que no se haga una diferenciación diametral con el volumen destinado por los demás Permisarios Obligados, entendiéndose como tal a los que no son Empresas Productivas del Estado.

E) Capítulo II. Experiencias Internacionales en Materia de Almacenamiento.

En el caso de México, a partir de la publicación de la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos en diciembre de 2017 a la fecha, han entrado en operación únicamente cuatro proyectos de almacenamiento y uno por iniciar operaciones, como puede observarse en el Cuadro 2, lo que pone de manifiesto que la participación de empresas privadas ha sido insuficiente en el desarrollo de la infraestructura de almacenamiento nacional, lo que ocasiona dificultades a todos los participantes del mercado para el cumplimiento de la presente Política Pública.

COMENTARIOS

Con tan sólo 5 (cinco) proyectos de Almacenamiento en operación, se está en

un ambiente que representa dificultades a Permisionarios Obligados a la PPAMP y en consecuencia se considera no podrá cumplimiento al mismo.

Como se mencionó, sería pertinente que el personal de la SENER, -tanto de la pasada y actual administración- hubieran llevado un ejercicio con los Órganos Reguladores del Sector –CRE y ASEA- para determinar el número de proyectos para desarrollo infraestructura destinada al Almacenamiento, su grado de avance y fechas estimadas de entrada en operación y más concretamente, cuáles estarían arrancando operaciones en el 1er/Semestre 2020 (periodo de ampliación o prórroga para la entrada en vigor de la PPAMP) y cuál es su capacidad de diseño y capacidad de operación y si la misma sería la suficiente para atender la demanda de reserva de capacidad de reserva mínima.

F) 5.1 Política de Inventarios Mínimos

2) Almacenar en territorio nacional un volumen de inventario mínimo aplicable a todos los permisionarios que comercialicen o distribuyan gasolina, diésel y turbosina de origen importado o de producción nacional, y que realicen ventas a usuarios finales o estaciones de servicio. Para efectos de la obligación de mantener inventarios mínimos de petrolíferos, se excluye al gas licuado de pe-

tróleo y cualquier otro petrolífero sujeto a regulación económica, que no haya sido referido expresamente en este párrafo.

En el caso del Diésel, la obligación de inventarios mínimos a que se refiere la presente Política, aplicará únicamente al diésel automotriz, de conformidad con la normatividad aplicable en materia de especificaciones de calidad de los petrolíferos.

COMENTARIOS

Muchos de los Distribuidores opinan que esta PPAMP no debería estar orientada a ellos, ya que su actividad o vocación principal es la recepción y entrega logística a la Estación de Servicio, su tanquería o infraestructura está destinada a la guarda temporal, es decir su posición o papel es la de estar entre el comercializador y Usuario Final o Estación de Servicio.

G) 5.2.1 ...

...

En el caso de alguna situación de alerta o emergencia en el abasto debido a interrupciones temporales en el suministro, la periodicidad de entrega de los reportes de inventarios, producción, ventas, importaciones y exportaciones será diaria y deberá reportarse a más tardar a las 12:00 horas del día siguiente. En este caso, el reporte de inventarios manten-

drá como hora de corte las 05:00 horas del Centro del País.

COMENTARIOS

El utilizar el término “situación de alerta” genera un grado de inseguridad o falta de certeza jurídica, la redacción desafortunada o indiscriminada al usar este término generan confusión para el Permisionario obligado ya que partimos de la base que la PPAMP sólo establece dos casos hipótesis situación de emergencia previsible, que debe ser declarada por el Consejo de Coordinación del Sector Energético y situaciones de emergencia no previsibles, que no serán declaradas por el Consejo.

Por lo anterior, se sugiere ser uniforme en el uso de los términos con el propósito de no generar interpretaciones discrecionales de la SENER y la CRE y que sea una interpretación literal que ayude a una mejor aplicación.

Adicionalmente, se sugiere establecer cuáles serán esos límites a los que deberá sujetarse la actuación de los permisionarios para el segundo caso situaciones de emergencia no previsibles, se puede usar en forma discrecional por unos.

H) Cuadro 9. Obligación de inventario mínimo nacional Número de días

COMENTARIOS

Es importante establecer a que le se llama o el significado pretendido de terminal (Distribuidor o Almacenador).

Las Terminales que suministran o surtan usualmente a las estaciones de servicio vía autotanque son de Pemex. Esas Terminales tiene la capacidad para recibir ese inventario, cuál será el procedimiento para acceder al mismo, si partimos del supuesto que a la fecha de emisión de los presentes comentarios sólo existen 5 proyectos en operación.

Vale la pena recordar que muchos de los Distribuidores (Permisarios) llevan a cabo la función de Distribuidor exclusivo de productos Pemex para Estaciones de Servicio bajo la franquicia Pemex.

Detectamos que no es suficiente para cumplir con al menos el 50% del inventario mínimo en dichas Terminales, podrán cubrir el porcentaje faltante, en otras terminales en territorio nacional. Esta opción atenta contra el objetivo de tener inventario de emergencia ya que de nada servirá tenerlo en otra zona o región del País.

Cómo se acreditará ante la CRE la situación de emergencia no previsible, cuáles serán los plazos para hacerlo.

El obligar a conseguir tickets se considera que es un proceso sin mecanismos de control y que pudiera influir en el alza de las tarifas por la prestación del servicio, ya que en la práctica de los Almacenadores podría ser vender el total de la capacidad a un comercializador y así “inflar” o incrementar las tarifas, ¿se tendrán que observar los Términos y Condiciones de los Almacenadores autorizados por la CRE?, sería conveniente establecer mayor claridad en el documento.

Ahora bien, se calculó o no el impacto económico que ya se generó para los Permisarios de Almacenamiento, Distribución y Comercialización que genera la PPAMP y este cambio propuesto, traducido en lo siguiente:

Los Almacenadores invirtieron en el desarrollo de infraestructura e hicieron esfuerzos para que arrancaran sus proyectos el 1º de enero/2020, sin embargo, ahora se prorroga por 6 (seis) meses.

Distribuidores y Comercializadores, que reservaron/contrataron espacio para inventarios mínimos, comprometieron recursos económicos al suscribir los contratos respectivos y empezarían a pagar su tarifa a partir del mes de enero de 2020.

En ambos casos, a los tres Permisarios les generó un impacto económico y

a los dos últimos le generó una obligación obligaciones de pago derivada de la suscripción de contratos.

I) 5.3.3 Cálculo del nivel de inventarios mínimos obligatorios

COMENTARIOS

Desde nuestra óptica, el cambio que se sugiere está sobrepasando la libertad contractual del Comercializador o Distribuidor de atender a las estaciones de servicio y Usuario Final en particular de acuerdo a condiciones comerciales privadas.

Qué situaciones o hipótesis se considerarán como incumplimiento por parte de la CRE si el Comercializador y el Distribuidor tienen la libertad contractual de atender a las Estaciones de Servicio que los primeros decidan.

Por otro lado, cuáles serán esos límites a los que deberá sujetarse la actuación de los Permisarios para el caso de situaciones de emergencia previsible y no previsible, si partimos de la premisa que para el primer caso la misma (emergencia) debe ser declarada por el propio CCSE, mientras que en el segundo caso, no se requiere la declaración del CCSE, lo que flexibiliza la actuación de los Permisarios para atender la

emergencia de manera oportuna o podrán actuar en forma discrecional.

A todas luces, es notorio que la pretendida Modificación SI conlleva impactos regulatorios significativos que se traducen en:

- Impacto económico para el Permisionario Obligado a la PPAMP
- Incertidumbre jurídica
- Impacto en la emisión de nuevas disposiciones, acuerdos, instructivos por parte de la CRE para llevar a cabo por parte del Permisionario el cumplimiento de las nuevas obligaciones a las que tendrán que dar cumplimiento los Permisionarios, entre otros.

En consecuencia, NO puede ser exceptuada de la MIR la modificación propuesta como indebidamente los está solicitando la SENER.

A manera de reflexión final para la autoridad competente en la emisión de la PPAMP, así como para el Órgano Regulador encargado de vigilancia, verificación y cumplimiento, comparto estas doce preguntas esperando puedan ser respondidas con mayor claridad que con la que está redactada la PPAMP y su proyecto de modificación.

1. ¿Con el diferimiento del PPAM quien gana y quién pierde?

2. ¿Qué pasa con regulados que se prepararon para cumplirla?

3. ¿Pemex cumple en todas sus terminales?

4. ¿Los comercializadores al amparo de Pemex, estarán cumpliendo con la capacidad de Pemex o deben cumplir con la de su volumen comercializado?

5. ¿El costo de la PPAM, quien lo asume, el regulado o el usuario final?

6. Se puede dar un tratamiento especial/ diferenciado a los petrolíferos, objeto de la PPAMP que serán materia del inventario de 5 días de almacenamiento, es decir que nos pague IEPS e IVA hasta el momento en el que se comercialice en las situaciones de emergencia.

7. ¿Por qué la tanquería propia de los Permisionarios (Distribuidores), no puede ser considerada para su cumplimiento?

8. ¿El no cumplimiento será o no causal inmediata de revocación de permiso?

9. ¿Los permisos de importación que otorga la SENER estarán condicionados a exhibir cómo se está cumpliendo con la PPAMP?