

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Nota N° 025-14-GRE-OSITRAN, de fecha 29 de mayo de 2014, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos remitió a la Gerencia General un Plan de Trabajo para la elaboración de una norma que regule el procedimiento de la implementación y seguimiento de la Contabilidad Regulatoria, la misma que incorporará los principios, los procedimientos y la oportunidad que deberá observar el Regulador al momento de elaborar y modificar los Manuales de Contabilidad Regulatoria, y supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los Concesionarios en este tema.
2. Sobre el particular, el procedimiento del Sistema de Gestión de Calidad denominado "Elaboración y Revisión de Normas" (Código N_COM_01) establece que, luego de haber identificado la norma a elaborar, en este caso, el Reglamento de Contabilidad Regulatoria, corresponde que la Gerencia General conforme un grupo de trabajo con una o más gerencias y se designe a la gerencia que liderará el grupo de trabajo.
3. Mediante Memorando Circular N° 004-15-GG-OSITRAN, se dispuso el inicio del procedimiento para elaboración del Proyecto de Reglamento de Contabilidad Regulatoria, conformándose el equipo de trabajo inter gerencial con la participación de la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos y la Gerencia de Asesoría Jurídica. Ambas gerencias han revisado el proyecto de Reglamento y se encuentran de acuerdo con el mismo.
4. Conforme a lo indicado, se ha elaborado un Proyecto de Reglamento de Contabilidad Regulatoria a fin que las Entidades Prestadoras cumplan, dentro de los plazos que establezcan, con entregar de manera periódica y permanente la información contable y oportuna de acuerdo con los requerimientos efectuados por OSITRAN, formatos de presentación, criterios de generación, y reglas contables.



FUNDAMENTACIÓN DEL PROYECTO DE REGLAMENTO DE CONTABILIDAD REGULATORIA

2.1. Problemática actual de la Contabilidad Regulatoria

5. Hasta la fecha, la implementación de la Contabilidad Regulatoria se ha realizado en dos fases, una primera fase referida al diseño y elaboración del Manual de Contabilidad Regulatoria; y una segunda fase referida a la aplicación del referido manual, el cual tiene dos periodos: el primer periodo es el periodo transitorio o de prueba, el cual permite monitorear la implementación inicial de la Contabilidad Regulatoria por parte de la Entidad Prestadora. Dicho periodo ha tenido una duración de un año de vigencia, durante el cual la Entidad Prestadora presenta Informes de Contabilidad Regulatoria según el cronograma que establece OSITRAN. El segundo periodo corresponde al periodo definitivo, durante el cual la Entidad Prestadora presenta sus Estados Financieros Regulatorios junto con los Informes de Auditoría conforme a lo establecido en su correspondiente Manual de Contabilidad Regulatoria.
6. Así, cabe mencionar que durante el ejercicio 2014, las Entidades Prestadoras que se mencionan a continuación se encuentran en los siguientes periodos:

Periodo Definitivo

- Empresa Nacional de Puertos (ENAPU)
- Terminal Internacional del Sur (TISUR)
- Aeropuertos del Perú (AdP)
- Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (CORPAC)
- Lima Airport Partners (LAP)

Periodo Transitorio

- DP World Callao S.R.L (DP)
- APM Terminals Callao S.A. (APMT)
- Terminales Portuarios Euroandinos – Paita S.A. (TPE)

7. Para el presente ejercicio correspondiente al 2015, las ocho Entidades Prestadoras se encontrarán en Periodo Definitivo, pues las tres entidades Prestadoras que se encontraban en Periodo Transitorio pasarán a Periodo Definitivo conforme a los cronogramas contenidos en sus correspondientes Manuales de Contabilidad Regulatoria.
8. Asimismo, para el presente ejercicio, dos Entidades Prestadoras se encuentran en la primera fase referida al diseño y elaboración del Manual de Contabilidad Regulatoria: i) En proceso de aprobación, el Manual de Contabilidad Regulatoria del Segundo Grupo de Aeropuertos de Provincia; y ii) el inicio de la elaboración del respectivo Manual para el Terminal Portuario General San Martín – Pisco.
9. A la fecha, en base a la experiencia adquirida durante estos años respecto a la implementación de la Contabilidad Regulatoria, se han identificado la existencia de los siguientes problemas:
 - Los Manuales de Contabilidad Regulatoria se han elaborado empíricamente sin la existencia de un procedimiento que establezca y ordene plazos para la Entidad Prestadora y para este Regulator. Ello ha conllevado que el tiempo de elaboración de los Manuales de Contabilidad Regulatoria sea extenso y poco célere.
 - Para la obtención de información relacionada con la observación del Principio de Contabilidad Separada, se ha utilizado un formato similar para las distintas Empresas Prestadoras. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la información remitida por las Entidades Prestadoras es diversa e inclusive puede variar la relevancia de un determinado componente en el tiempo dependiendo ello del tipo infraestructura, y de la prestación de los servicios; en tal sentido la revisión y de ser el caso la adecuación del Manual de Contabilidad Regulatoria. Por tanto se requiere especialización, continuidad y seguimiento, así como un procedimiento administrativo previsible para las modificaciones que sean requeridas.
 - En algunas ocasiones, las Entidades Prestadoras no han cumplido con los Principios de Contabilidad Regulatoria. Así, se ha detectado que los criterios de asignación varían sin sustento, contraviniendo el Principio de Consistencia.
 - La inexistencia de un marco normativo que regule las modificaciones que podrían efectuarse a los Manuales de Contabilidad Regulatoria, dificulta la labor del Regulator máxime si se considera que las condiciones de mercado pueden variar o se generan nuevos servicios. La información remitida por algunas Entidades Prestadoras no han coincidido con otro tipo de información remitida previamente



(por ejemplo: información de sustento de revisiones tarifarias, fijación tarifaria o cargos de acceso), incurriendo en contradicciones.

2.2. Finalidad del Reglamento de Contabilidad Regulatoria

10. La Contabilidad Regulatoria tiene los siguientes fines regulatorios:

- Reducir la asimetría de información con relación a los costos e ingresos de los servicios regulados y no regulados que brinda la Entidad Prestadora.
- Prevenir y detectar subsidios cruzados o discriminación indebida.
- Proveer información para el monitoreo del comportamiento de la Entidad Prestadora en los mercados de explotación de infraestructura de transporte público
- Proveer información para la toma de decisiones regulatorias, en particular las vinculadas a la fijación de tarifas y cargos de acceso para nuevos servicios.
- Cumplir con los Principios de Transparencia, Neutralidad y No Discriminación.

Como se puede advertir, la Contabilidad Regulatoria constituye un instrumento regulatorio idóneo que le proporciona al Regulador información adecuada y necesaria para el eficaz cumplimiento de sus objetivos regulatorios, así como para el cumplimiento de los Principios de Transparencia, Neutralidad y No Discriminación recogidos en el Reglamento General de OSITRAN (REGO) aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2006-PCM y sus modificatorias.

Ahora bien, los fines antes señalados son alcanzables, siempre y cuando se establezcan medidas que ordenen el procedimiento de implementación de la Contabilidad Regulatoria. En esa medida, resulta importante y necesario la aprobación del Reglamento de Contabilidad Regulatoria, el mismo que tendrá como finalidad establecer los criterios que serán aplicados por las Entidades Prestadoras para el cumplimiento de sus obligaciones en Contabilidad Regulatoria, el procedimiento que deberán seguir los órganos del OSITRAN para la elaboración, aprobación y actualización del Manual de Contabilidad Regulatoria; así como, establecer las reglas que deben cumplir las Entidades Prestadoras para la preparación y presentación de los Informes de Contabilidad Regulatoria a fin que éstos constituyan una herramienta que facilite la actividad regulatoria que realiza OSITRAN.



11. De esta manera, se contará con un procedimiento claro, predecible y ordenado que establezca plazos para el Regulador y para las Entidades Prestadoras en aras de implementar en una forma oportuna, transparente y adecuada la Contabilidad Regulatoria.

2.3. Principales disposiciones del Reglamento de Contabilidad Regulatoria

12. En primer lugar, cabe destacar que se establecen los principales criterios que el Regulador considerará para poder determinar si corresponde exigir contabilidad separada a las Entidades Prestadoras:

a) Empresas Multiproducto

Según Giacchino y Lesser en "*Principles of Utility Corporate Finance*¹":

"By providing a formalized, uniform, and transparent set of information, a system of regulatory accounts identifies costs for each specific activity carried out by the utility and

¹ Giacchino L. y Lesser J. 2011. Principles of Utility Corporate Finance. Pág. 86-87. Public Utilities Reports, Inc.

clearly separates the costs of regulated and unregulated activities. The cost separation step helps eliminate inefficient cross-subsidies and accurately link costs and revenues, and it allows regulators to calculate a revenue requirement for each defined activity"

De acuerdo a Giacchino y Lesser, así como literatura relacionada con el tema, es necesario que en el caso de las empresas multiproducto, se lleve una contabilidad separada por actividad con la finalidad de reducir los efectos de la información asimétrica, y permitir al Regulador conocer la estructura de costos individual de las actividades que realiza la Entidad Prestadora. Dicha información es crucial para determinar tarifas y cargos cuando se utiliza la metodología de tasa de retorno aplicable para definiciones de nuevos servicios.

Adicionalmente, es importante mencionar el caso de las empresas multiproductos que operan simultáneamente en mercados regulados y no regulados. Al respecto, Rodríguez Pardina en "Accounting for Infrastructure Regulation"² señala lo siguiente:

"(...) wherein unregulated activities are separated according to whether their markets are competitive. If the unregulated activity develops in a competitive market, the operator has strong incentives to distort the allocation of costs, increasing them for the regulated activity and reducing them for the activity in the competitive market. In this way, the operator recovers costs through the regulated tariffs and improves its position in the competitive market, obtaining extraordinary gains. An electricity transmission company using its system to lay down fiber-optic cables and enter the telecommunications business is an example of a regulated utility entering a competitive market. This move not only affects the regulated activity, but may also distort the competitive market, because a bad allocation of common costs might bestow an unfair competitive advantage on a service provider that can recover part of its costs in a captive market."

Teniendo en cuenta lo anterior, cuando las empresas se enfrentan, por un lado, a mercados competitivos en determinadas actividades, y por otro lado, operan en mercados regulados, las empresas enfrentan fuertes incentivos a imputar costos en las actividades reguladas y dejar de hacerlo en las actividades no reguladas, mejorando, de esta manera, su posición dentro del mercado competitivo.

b) Interdependencia de los servicios regulados y no regulados

En aquellos casos que las Entidades Prestadoras presten servicios en mercados competitivos y a su vez en mercados regulados, puede existir el incentivo de que imputen costos en aquellos servicios que se prestan en mercados regulados cuando corresponde que se realice en aquellos servicios que se prestan en mercados competitivos, con lo cual, OSITRAN podrá solicitar que tenga una contabilidad separada. Esto permitirá separar la información de las actividades reguladas de las no reguladas, contribuyendo a evitar subsidios cruzados entre actividades, de modo que las tarifas financien solamente los costos necesarios para prestar los servicios regulados.

En efecto, en el caso de las concesiones cuya generación de ingresos proviene de las actividades de los servicios regulados y no regulados, y la interdependencia de ambas dentro de la cadena logística es alta, entonces la necesidad de información por parte del Regulador es esencial, debido a los fuertes incentivos del Concesionario a imputar

² Rodríguez M., Schirf R. y Groom E. 2008. Accounting for Infrastructure Regulation. Pág. 90. The World Bank, Washington DC.



costos a los servicios regulados con la finalidad de mejorar su posición competitiva dentro del mercado relevante.

En cambio, en el caso de las empresas cuya generación de ingresos, proviene de las actividades de los servicios regulados y no regulados, pero ambos tipos de servicios no forman parte esencial de la cadena logística, existiría un limitado incentivo por parte del operador de la infraestructura a trasladar costos de los servicios no regulados a los servicios regulados. El desarrollo de la supervisión de los contratos de concesión en marcha, permitirá al Regulador conocer el desempeño y evolución de cada uno de estos sectores, y determinar las necesidades de solicitud de información regulatoria que serán requeridos a las Entidades Prestadoras.

- c) Configuración de situaciones permanentes que alteren el cumplimiento de los niveles de servicio y que puedan configurar la necesidad de determinar la conveniencia de exigir a la Entidad Prestadora la implementación de una contabilidad separada y en consecuencia la generación de un Manual de Contabilidad Regulatoria a ser cumplido por las entidades Prestadoras (Por ejemplo Hora punta y Hora valle).

13. En segundo lugar, se establece el procedimiento de elaboración, aprobación y actualización del Manual de Contabilidad Regulatoria en las siguientes etapas:

Etapa I: Aprobación del Manual de Contabilidad Regulatoria

Etapa II: Actualización del Manual de Contabilidad Regulatoria

14. Respecto a la primera etapa, referida a la aprobación del Manual de Contabilidad Regulatoria, se ha previsto que durante el primer año de explotación de la Concesión, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos analizará qué tipo de información se requerirá a la Entidad Prestadora en cuestión para dar cumplimiento a la obligación de contar con una contabilidad separada. Dicho periodo es importante porque permitirá al Regulador conocer cómo avanza el negocio y cómo vienen prestándose los servicios por parte de la Entidad Prestadora. Adicionalmente, se ha establecido el plazo y procedimiento para la aprobación del referido Manual.



15. Respecto a la segunda etapa, referida a la actualización del Manual de Contabilidad Regulatoria, se ha establecido que ésta podrá realizarse a partir del tercer año de haber sido aprobado el Manual, siendo necesario que la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos elabore el respectivo informe que justifique la actualización y el Proyecto de Manual actualizado. Asimismo, se establece los plazos que deberán cumplirse para efectos de la actualización. Se considera que se efectúe a partir del tercer año a efectos de tener dos ejercicios completos con información de Estados Financieros y de Contabilidad Regulatoria que muestren claramente la necesidad de efectuar un cambio en el Manual en caso se detecte información que no refleje adecuadamente el desempeño regulatorio del negocio y servicios prestados.

16. Finalmente, el Reglamento de Contabilidad Regulatoria ha establecido que el procedimiento de preparación, presentación, revisión y aprobación de los Informes de Contabilidad Regulatoria se realiza tanto en el Periodo Transitorio como en el Periodo Definitivo. Para estos fines, se ha establecido el procedimiento respectivo a fin de dotar de predictibilidad a los órganos internos de OSITRAN así como a las Entidades Prestadoras.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente Reglamento permitirá contar con un procedimiento claro y ordenado con plazos aplicables tanto para los órganos internos de OSITRAN como para las Entidades Prestadoras, dotando de predictibilidad y transparencia al proceso de implementación de la Contabilidad Regulatoria, permitiendo la supervisión del Regulador respecto el cumplimiento de los objetivos regulatorios.

En esa línea, el Reglamento de Contabilidad Regulatoria generará los siguientes beneficios para el Regulador así como para las Entidades Prestadoras:

- Reducción de la asimetría de información entre Regulador y Regulado, lo cual permitirá contar con información histórica contable fiable en la etapa previa de las revisiones y/o fijaciones tarifarias. Asimismo, contará con información estandarizada y consistente.
- Permitirá al Regulador separar la información de las actividades reguladas de las no reguladas contribuyendo a evitar subsidios cruzados.
- Mejora de la transparencia dado que se contará con información detallada y desagregada.
- Mejora de la capacidad de supervisión del Regulador en lo relacionado a la información contable y la capacidad de seguimiento en la asignación de costos de las Entidades Prestadoras, debido que al contar con diversas fuentes de información, éste podrá auditar y sustentar de manera más objetiva las posibles inconsistencias en la información remitida.
- Eficiencia en el proceso de implementación y seguimiento de la Contabilidad Regulatoria, dado que el Reglamento de Contabilidad Regulatoria permitirá ordenar el procedimiento y establecer plazos razonables, tanto para el Regulador como para las Entidades Prestadoras.

Respecto a los costos involucrados, cabe señalar que la obligación de llevar una contabilidad separada está establecida en el Contrato de Concesión respectivo con lo cual forma parte de las obligaciones contractuales que se comprometió a cumplir la Entidad Prestadora al momento de la suscripción del mismo. Asimismo, cabe indicar que si bien el llevar una contabilidad separada implica un esfuerzo por parte de la Entidades Prestadoras dado que se deberán respetar los plazos y formatos establecidos en los respectivos Manuales de Contabilidad Regulatoria, los beneficios antes señalados son mayores, dado que son beneficios asociados con transparencia, predictibilidad, reducción de discrecionalidad e incertidumbre tanto para el OSITRAN como para las propias Entidades Prestadoras.

Finalmente, el cumplimiento de este Reglamento no irroga mayor costo a al Estado toda vez que se utilizará los recursos técnicos y físicos con los que dispone OSITRAN. De esta forma, en la elaboración del presente Reglamento se ha cumplido con el Principio de Actuación basado en Análisis Costo-Beneficio, Principio de Análisis de Impacto Normativo y Regulatorio, así como el Principio de Subsidiariedad, recogidos en el REGO.

