

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Análisis de Condiciones de Competencia

1. Según el Anexo I del Reglamento General de Tarifas del Ositrán:

"1.2.1. Revisión Tarifaria por Precios Tope o Máximos

En cada oportunidad en que corresponda que el OSITRAN revise las Tarifas Máximas, deberá analizar las condiciones de competencia de los servicios regulados. La regulación tarifaria sobre cualquier servicio será dejada sin efecto por el OSITRAN de comprobarse que existe competencia en dicho servicio."

2. En tal sentido, previamente a la elaboración de su Propuesta Tarifaria, este Regulador evaluó las condiciones de competencia de los servicios actualmente regulados en el TMS detallando sus resultados en el Informe Conjunto N° 00007-2020-IC-OSITRAN (GRE-GAJ) (en adelante, Informe Conjunto de Inicio). Sobre la base de dicho informe conjunto, el Consejo Directivo del Ositrán emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 0002-2020-CD-OSITRAN, a través de la cual aprobó el inicio del procedimiento de revisión de oficio del factor de productividad aplicable a las tarifas máximas de los Servicios Estándar brindados en el Terminal Muelle Sur, durante el periodo comprendido entre el 18 de agosto de 2020 al 17 de agosto de 2025.
3. Posteriormente, a través de su Carta N° DALC.DPWC.138.2020, DP World Callao S.R.L. (en adelante, DPWC o el Concesionario) presentó su Propuesta Tarifaria respecto de la revisión de tarifas máximas en el TMS, la cual incluye no solamente su propuesta de cálculo respecto del Factor de Productividad del TMS sino también un análisis de las condiciones de competencia de los servicios actualmente regulados en el TMS.
4. Con relación al análisis de condiciones de competencia, el Concesionario ha identificado mercados relevantes distintos a los presentados por el Regulador en el Informe Conjunto de Inicio. Dichas diferencias consisten en que el Concesionario (i) divide los mercados relevantes, en los que las líneas navieras son los demandantes del servicio, por el tamaño de su calado (naves con calado menor o mayor a 11 metros), (ii) segrega el Servicio Estándar a la Carga entre líneas navieras y dueños de la carga y, (iii) considera que el mercado geográfico del servicio de transbordo de contenedores es la Costa Oeste de América del Sur.
5. Al respecto, este Regulador encontró evidencia que sustenta fehacientemente que los argumentos expuestos por el Concesionario sobre los mercados relevantes planteados en su propuesta de revisión tarifaria son incorrectos. La segmentación de mercado en función del calado de las naves, para todos los mercados relevantes donde los demandantes del servicio son las líneas navieras, parte de un análisis incompleto en el que el Concesionario solo considera el calado del muelle 5A del Terminal Norte Multipropósito del Terminal Portuario del Callao (en adelante, TNM) y no toma en cuenta otros elementos importantes como la capacidad de las grúas pórtico instaladas en dicho amarradero. Al considerar dicho elemento, el muelle 5A del TNM deja de ser una alternativa real para las líneas navieras que recalán en el TMS. Por tanto, la separación de los mercados relevantes en función del calado de las naves no es precisa.
6. De igual manera, separar el Servicio Estándar a la Carga en mercados relevantes en función a las líneas navieras y dueños de la carga, es desconocer, sin mayor evidencia económica, lo evidenciado por la Autoridad de Competencia, respecto de la dinámica de dicho mercado, en particular, sobre las formas de contratación y los poderes de negociación de los exportadores e importadores locales. En tal sentido, al igual que el caso anterior, la separación del mercado relevante respecto al Servicio Estándar a la Carga no presenta mayor justificación.
7. Finalmente, sobre la diferencia en el mercado geográfico para el servicio de transbordo de contenedores, el Concesionario concluye que el mercado geográfico está definido por los puertos de la Costa Oeste de América del Sur, a partir de dos informes de la Autoridad de

Competencia sobre el servicio de transbordo de carga fraccionada y carga rodante. Sin embargo, el Concesionario no evalúa si las importantes diferencias que existen entre los demandantes del servicio de transbordo de carga fraccionada y rodante respecto a la carga en contenedores pueden generar diferentes conclusiones; más aún si se observa que el resultado de dichas diferencias puede estar reflejando la poca importancia relativa que representa el servicio de transbordo de la carga rodante en el TPC (menos del 2%, en comparación de aproximadamente el 20% que representa el servicio de transbordo de carga en contenedores en el TPC).

8. Por consiguiente, este Regulador considera que el Concesionario no ha presentado evidencia que sustente un cambio en la definición de los mercados relevantes expuestos en el Informe Conjunto 007-2020-IC-OSITRAN (GRE-GAJ).
9. Sobre la existencia o no de condiciones de competencia en los mercados definidos por el Concesionario, este no presenta alguna conclusión que indique su posición frente a lo señalado por el Regulador. Por el contrario, presenta recomendaciones que, según el Concesionario, el Regulador debería seguir para evidenciar la existencia o no de condiciones de competencia en los mercados relevantes definidos por el Concesionario. Sobre el particular, dichas recomendaciones tienen como base las definiciones de los mercados relevantes consideradas en la Propuesta Tarifaria del Concesionario. Siendo ello así, carece de objeto evaluar dichas recomendaciones, toda vez que, como se ha indicado, este Regulador considera que es incorrecta la definición realizada por el Concesionario respecto de los mercados relevantes.
10. Sin embargo, se puede señalar algunos alcances respecto a las recomendaciones realizadas por el Concesionario. Así, en los mercados relevantes donde, según el Concesionario, la única alternativa es el TMS, carece de sentido evaluar sus recomendaciones toda vez que los demandantes del servicio no tendrían otra alternativa que el TMS y, por tanto, no habría condiciones de competencia. Sobre la existencia de horarios similares entre líneas navieras que recalcan en el TMS y TNM a partir del cual se podría generar una presión competitiva de los dueños de la carga a los terminales, el Concesionario parte del supuesto de que existe una negociación entre la línea naviera y los dueños de la carga locales, hecho que la Autoridad de Competencia ha mostrado que no es correcto, por tanto, su evaluación no tendría justificación.
11. Respecto a que el inicio de operaciones del Terminal Portuario de Chancay y ampliación del TMS puede generar un impacto en las condiciones de competencia, es importante señalar que en ambos casos, de ocurrir, el impacto dentro del periodo regulatorio derivado del presente procedimiento sería poco significativo.
12. En consecuencia, corresponde reiterar las conclusiones del Informe Conjunto de Inicio respecto de que no existen condiciones de competencia en los diversos mercados relevantes en los cuales DPWC brinda servicios portuarios en su calidad de operador del Terminal Muelle Sur, por lo que habiendo arribado a la conclusión expuesta, corresponde a este Regulador continuar aplicando el régimen de regulación tarifaria mediante el mecanismo de RPI-X a los Servicios Estándar en el TMS, los cuales son objeto del presente procedimiento de revisión tarifaria.

II. Factor de Productividad

13. Por otro lado, luego de recibir y evaluar la Propuesta Tarifaria del Concesionario, este Regulador procedió a elaborar su Propuesta Tarifaria, considerando los criterios metodológicos establecidos en la Cláusula 8.19 del Contrato de Concesión, el RETA, así como aquellos que se indicaron en el Informe Conjunto de Inicio y en la primera revisión tarifaria del TMS. Los principales criterios considerados son:
 - En aplicación de lo señalado en la Cláusula 8.19 del Contrato de Concesión, la regulación tarifaria en el TMS se realiza bajo el mecanismo regulatorio RPI-X establecido en el RETA. Es decir, se considera el enfoque de diferencias propuesto

por Bernstein y Sappington (1999),¹ según el cual el Factor de Productividad es equivalente a la suma de la diferencia entre la variación en la productividad total de los factores (en adelante, PTF) del Concesionario y la economía, más la diferencia de la variación en el precio de los insumos utilizados por la economía y el Concesionario.

- El Anexo I del RETA precisa que el factor de productividad se define y calcula de acuerdo con lo que se indica a continuación:

“Factor de productividad (X)

El factor X corresponde a las ganancias promedio por productividad a ser obtenidas por la industria o empresa, de ser el caso. El factor de productividad se estima mediante la siguiente ecuación:

$$X = [(\Delta W^* - \Delta W) + (\Delta PTF - \Delta PTF^*)]$$

Ecuación I. 1

donde:

- ΔW^* : promedio de la variación anual del precio de los insumos de la economía
- ΔW : promedio de la variación anual del precio de los insumos de la industria o de la entidad prestadora
- ΔPTF : promedio de la variación anual de la Productividad Total de Factores de la industria o de la Entidad Prestadora
- ΔPTF^* : promedio de la variación anual de la Productividad Total de Factores de la economía”

- En línea con lo señalado en el RETA, se estima la PTF del Concesionario mediante la técnica de números índice, aplicando el índice de Fisher para la agregación de insumos y servicios.
 - El enfoque utilizado para calcular la PTF y el precio de insumos del Concesionario es aquel denominado como “single till” o caja única, es decir, no se distingue entre servicios regulados y no regulados, considerándose la totalidad de producción e insumos utilizados por el TMS independientemente de sus condiciones de competencia. Asimismo, se aplica el enfoque de productividad del Concesionario o enfoque restringido, el cual consiste en tomar en cuenta solamente aquellos insumos utilizados por el Concesionario que tienen relación directa con la provisión de servicios en el TMS.
 - Para calcular el Factor de Productividad del TMS se considera información anual (desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre) del periodo 2010-2019 para el cálculo de las variables de la empresa regulada y la economía, esto es, el periodo de análisis abarca diez (10) años y nueve (9) variaciones.
 - En los casos en que la información proporcionada por el Concesionario no sea de periodicidad anual (año completo), se estima el dato anual empleando, entre otras, la herramienta metodológica de extrapolación de datos, según lo indicado en el Informe Conjunto de Inicio. Asimismo, como también se indicó en el Informe Conjunto de Inicio, en caso la información de dos años consecutivos no resulte comparable entre sí, se construye un año proforma, a fin de no generar distorsiones en el cálculo del Factor de Productividad del TMS.
14. Por su parte, los componentes de la economía (PTF y precios de insumos) han sido estimados por este Regulador considerando los siguientes criterios:

¹ BERNSTEIN, J. y SAPPINGTON, D. (1999). *Setting the X Factor in Price-Cap Regulation Plans*. Journal of Regulatory Economics. Volume 16, Issue 1, pp 5–26 | July 1999.

- La información sobre la PTF de la economía peruana ha sido tomada de *The Conference Board* (en adelante, TCB) porque es una entidad especializada de alto prestigio e independiente y porque emplea una metodología de cálculo que estima de manera más precisa la PTF de la economía peruana al incluir los efectos de la cantidad y la calidad de la mano de obra y descomponer el capital en aquel relacionado con tecnología de información y comunicaciones (TIC) y el resto de los tipos de capital (no TIC)- en comparación con las metodologías tradicionales que no consideran dichos ajustes metodológicos.

En su Propuesta Tarifaria, el Concesionario también emplea a TCB como fuente de información de la PTF de la economía. Sin embargo, a diferencia del Concesionario que utiliza la PTF de la economía de los EE. UU., este Regulador considera la PTF de la economía peruana porque el Perú es el país en el cual opera la empresa regulada y es el lugar donde, en el marco de lo establecido en el Contrato de Concesión, ocurre la prestación de servicios por parte de DPWC así como el uso de los insumos empleados para brindar dichos servicios en el TMS. Ello es particularmente importante en el caso del mecanismo de regulación tarifaria por precios tope o máximos ("RPI-X") que se aplica en el TMS en virtud de lo señalado en la Cláusula 8.19 del Contrato de Concesión, bajo el cual el factor de productividad se calcula mediante el enfoque americano de diferenciales entre los resultados de la empresa regulada y la economía, y considerando la fórmula de cuatro componente de Bernstein y Sappington (1999) que permite identificar el efecto de cada uno de esos componentes sobre el factor de productividad (X).

Cabe agregar que la PTF del Perú (no de los EE. UU.) ha venido siendo considerada por el Regulador en cada una de las revisiones tarifarias que ha llevado a cabo hasta la fecha bajo el mecanismo regulatorio "RPI-X": primera, segunda, tercera y cuarta revisión tarifaria del TPM realizadas los años 2004, 2009, 2014 y 2019 respectivamente; primera, segunda y tercera revisión tarifaria del AIJCH realizadas los años 2009, 2013 y 2019 respectivamente; primera revisión tarifaria del TMS realizada el 2015; primera revisión tarifaria del TNM realizada el 2016; primera revisión tarifaria del TPP realizada el 2019; y primera revisión tarifaria del TECM realizada el 2019.

- Los precios de los insumos de la economía peruana son estimados por el Regulador considerando los insumos de la economía que son el trabajo y capital: para el precio del trabajo se considera la información de la Encuesta Permanente de Empleo (EPE) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (en adelante, INEI) y para el precio del capital se toman en cuenta el Índice de Precios de Maquinaria y Equipo (IPME), y el Índice de Materiales de Construcción (en adelante, IPMC) publicadas también por el INEI. Este enfoque de cálculo se encuentra en línea con las más recientes revisiones tarifarias realizadas por el Regulador: tercera revisión tarifaria del AIJCH, cuarta revisión tarifaria del TPM, primera revisión tarifaria del TPP y primera revisión tarifaria del TECM.

Cabe señalar que en su Propuesta Tarifaria, el Concesionario propuso emplear una medida de los precios de los insumos de los EE. UU.; sin embargo, ello se descartó porque ese país no es el lugar donde opera la empresa regulada, debiendo por ello considerarse la economía peruana que es el lugar donde ocurre el uso de insumos y la prestación de servicios. Adicionalmente el Concesionario propone que se aplique un factor adicional (tipo de cambio) en el cálculo del precio de los insumos de la economía sobre la base de que en el mecanismo "RPI-X" establecido en la Cláusula 8.19 del Contrato de Concesión, el RPI está medido en dólares; sin embargo, esa propuesta ha sido descartada porque dicha cláusula contractual no indica que el factor de productividad X sea ajustado por el tipo de cambio. Además, incorporar un factor adicional (tipo de cambio) en el precio de los insumos de la economía implicaría alterar la fórmula de cuatro componentes señalada por el RETA para calcular el Factor de Productividad del TMS y se generaría un problema de comparabilidad pues se estaría asumiendo de manera errónea una relación directa entre los precios de bienes finales en EE. UU. y los precios de los insumos en Perú.

15. En relación con los componentes vinculados al Concesionario (PTF y precios de insumos), se han seguido los siguientes criterios generales:

- Los ingresos operativos netos se obtienen de descontar de los ingresos operativos brutos, los conceptos de pago por Retribución al Estado, Aporte por Regulación, Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal.
- El gasto de mano de obra se obtiene de las remuneraciones, incluyendo la participación de los trabajadores y excluyendo aquellos gastos que no estén vinculados con la prestación de servicios en el TMS, tales como los viajes, bonos y eventos. Para estimar el precio de la mano de obra del Concesionario, se dividió el gasto en mano de obra entre las horas-hombre. Para el cálculo de los índices de cantidades y precios de mano de obra se considera la siguiente estructura de personal: (i) trabajadores eventuales y (ii) trabajadores estables (funcionarios y empleados).
- El gasto de insumo de productos intermedios se obtiene de manera residual, esto es, excluyendo los conceptos de depreciación y amortización (asociados al insumo capital) y las partidas de gasto de personal (asociadas al insumo mano de obra), así como aquellos conceptos que no representan un insumo empleado para la provisión de servicios en el TMS. El precio de este insumo se aproxima mediante el Índice de Precios al Consumidor. Debido a la heterogeneidad de estos insumos, las cantidades de productos intermedios se obtiene de manera indirecta al dividir el gasto en este insumo entre el IPC.
- Para el caso del insumo capital se considera lo establecido en la Cláusula 8.19 del Contrato de Concesión respecto del cálculo del stock de activos fijos netos, la cual se obtiene de la suma de: (i) anualidad de la inversión referencial, y (ii) inversiones adicionales netas de su depreciación realizadas a partir de la puesta en servicio del segundo amarradero.

En el caso de la anualidad se consideraron los mismos criterios utilizados en la primera revisión tarifaria del TMS, esto es, la tasa regulatoria y el monto de anualidad. En el caso de las inversiones adicionales se utilizaron aquellas inversiones recibidas por la Autoridad Portuaria Nacional durante el periodo 2010 (desde el inicio de operaciones con dos amarraderos) hasta el 2019, así como otras inversiones adicionales correspondientes a otros activos considerados en los Estados Financieros del Concesionario.

Cabe precisar que, no corresponde incluir a la ICA en el cálculo del Factor de Productividad del TMS en tanto, de acuerdo con lo indicado en el Contrato de Concesión, ella no es una inversión realizada por el Concesionario, sino más bien, una transferencia de recursos en dominio fiduciario en el cual el fideicomisario es el Estado Peruano, sin que DPWC se encuentre comprometido a ejecutar obra alguna. En efecto, la ICA no califica como parte de las Obras que el Concesionario tiene el derecho a recuperar a través de la Explotación del TMS, en los términos establecidos en el Contrato de Concesión. Adicionalmente, dado que el Regulador ha optado por un enfoque restringido del cálculo del Factor de Productividad y siendo que la ICA es un aporte que recibe el Estado como socio de facto de DPWC (considerando la oferta económica presentada en el proceso de competencia por la concesión del terminal) y no un insumo empleado para la prestación de servicios en el TMS, ella debe ser descontada del cálculo al igual que sucede con otros aportes (como, por ejemplo, la Retribución al Estado y el Aporte por Regulación).

Dado que el stock de capital está expresado en términos nominales, debe emplearse un indicador de precios del capital para convertir dicho stock nominal a términos reales o unidades físicas, pues el objetivo es estimar la cantidad de capital empleado por el Concesionario para la prestación de servicios en el TMS. Con ese fin se emplea el IPME del INEI, índice que es exclusivo para medir el costo de bienes de capital y,

por tanto, refleja de manera más precisa la evolución del precio de los bienes de capital. Luego de estimar el stock de capital del Concesionario (en términos reales) al final de cada año, se promedia el stock del año actual con el año anterior de tal manera que se pueda obtener la cantidad de capital empleada por el Concesionario durante el año actual.

Los precios del capital se estiman utilizando la metodología propuesta por Christensen y Jorgenson (1969).

16. Sobre la base de lo anterior, se propone que el Factor de Productividad del TMS aplicable a las tarifas máximas de los Servicios Estándar hasta el 17 de agosto de 2025 sea establecido en el valor indicado en el siguiente cuadro:

PROPUESTA DEL OSITRÁN RESPECTO DEL FACTOR DE PRODUCTIVIDAD DEL TMS

Diferencia en la Variación en Precios Insumos con la Economía		
Crecimiento en Precios Insumos Economía W*	3,37%	
Crecimiento en Precios Insumos Empresa W	2,74%	
	<i>Diferencia</i>	0,63%
Diferencia en la Variación en la PTF con la Economía		
Crecimiento en la PTF de la Empresa T	-1,13%	
Crecimiento en la PTF de la Economía T*	0,03%	
	<i>Diferencia</i>	-1,16%
Factor X		-0,52%

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos del Ositrán.

III. Aplicación del Factor de Productividad

17. De acuerdo con la Cláusula 8.19 del Contrato de Concesión, corresponde realizar la actualización anual de tarifas máximas en función al RPI de los últimos doce (12) meses y el factor de productividad (X) estimado por el Regulador para dicho quinquenio. Queda claro que ello ocurre el 18 de agosto de cada año (contando desde el año 2010) por lo que esa fecha debe ser tenida en cuenta para identificar el RPI de los últimos doce (12) meses. Así, en el caso del ajuste anual de tarifas correspondiente al año 2020, al 18 de agosto de 2020, el RPI de los últimos doce (12) meses es aquel que corresponde al CPI de los EE. UU. a julio de 2020; de manera similar, en el caso del ajuste correspondiente al año 2021, hacia el 18 de agosto de 2021, el RPI de los últimos doce (12) meses será aquel que corresponda al CPI de los EE. UU. a julio de 2021; y así sucesivamente en los siguientes ajustes anuales.
18. Finalmente, en atención a lo indicado en el Anexo II del RETA, respecto a los criterios de conformación de las canastas de servicios regulados y tomando en cuenta las características específicas de los Servicios Estándar que el Concesionario brinda en el TMS, este Regulador considera apropiado establecer dos canastas de servicios regulados, las cuales han sido definidas tomando en consideración el tipo de usuario que los demanda: (i) servicios regulados en función a la nave, y (ii) servicios regulados en función a la carga, tal como se señala a continuación:

Canasta de servicios regulados en función a la nave	Canasta de servicios regulados en función a la carga
<ul style="list-style-type: none"> Tarifa por Metro de Eslova – Hora (o fracción de hora) Tarifa por contenedor vacío de 20 pies Tarifa por contenedor vacío de 40 pies Tarifa de transbordo por contenedor con carga de 20 pies Tarifa de transbordo por contenedor con carga de 40 pies Tarifa de transbordo por contenedor vacío de 20 pies Tarifa de transbordo por contenedor vacío de 40 pies 	<ul style="list-style-type: none"> Tarifa por contenedor con carga de 20 pies Tarifa por contenedor con carga de 40 pies

Para contenedores de otras dimensiones se adecuarán a las de 20 y 40, según corresponda.