

Lima, 09 de noviembre del 2020

Señores

**Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de
Uso Público (OSITRAN)**

Calle Los Negocios 182, Piso 2, Surquillo, Lima-Perú

Presente. -

Asunto: Comentarios a la propuesta tarifaria del Ositran respecto de la revisión del factor de productividad aplicable a las tarifas máximas de los servicios estándares del Terminal Muelle Sur (TMS)

Estimados señores:

En este documento se presentan comentarios formulados por APOYO Consultoría a la propuesta tarifaria de Ositran para los servicios estándares del TMS durante el período 2020 – 2025 (en adelante, la Propuesta Tarifaria) publicada mediante la Resolución 0053-2020-CD-OSITRAN y que fue expuesta mediante audiencia pública el 05 de noviembre del 2020 (en adelante, la Audiencia).¹

Los comentarios se pueden separar en:

1. Sobre el índice utilizado como deflactor del stock de capital

El Ositran propone utilizar el Índice de Precios de Maquinaria y Equipo (IPME) como deflactor del *stock* de capital. Según el regulador, este índice sería exclusivo para medir la evolución del precio de los bienes de capital. Sin embargo, APOYO Consultoría considera que el uso de este deflactor no sería adecuado por dos motivos: insuficiencia e inconsistencia.

En primer lugar, las inversiones desarrolladas por el concesionario no solo consideran conceptos de maquinaria y equipo² (y que son capturados por el IPME); sino que también incorporan la construcción de nueva infraestructura. En ese sentido, con la metodología propuesta por el Ositran, se estima una evolución de precios inadecuada para aquellas inversiones no vinculadas con la compra de maquinaria y equipo. En consecuencia, utilizar solo el IPME como deflactor genera un sesgo en la valorización de las inversiones del concesionario.

¹ No comentar algunos aspectos de la propuesta tarifaria en el presente documento no debe interpretarse como una señal de conformidad.

² Como lo son los camiones tráileres o las grúas utilizadas por el puerto.

En segundo lugar, la aplicación de este índice no es consistente con la propuesta del Ositran para el índice aplicable al concesionario. El Ositran ya ha reconocido en la Propuesta Tarifaria la importancia de incorporar el IPMC:

“[...] para el precio del capital se toman en cuenta el Índice de Precios de Maquinaria y Equipo (en adelante, IPME), y el Índice de Materiales de Construcción (en adelante, IPMC) también publicado por el INEI.”

Fuente: Propuesta Tarifaria (p.7).

En base a lo desarrollado en los párrafos precedentes, se considera adecuado utilizar un índice que incorpore al IPME y al IPMC, dependiendo de la participación relativa que tengan el equipo y maquinaria y las construcciones dentro de las inversiones del concesionario. Con ello, el índice considera la evolución de precios de los distintos insumos utilizados para las inversiones del puerto y que, a su vez, sería consistente con el índice utilizado para la evolución de precios del insumo de capital de la economía.

2. Sobre el mercado geográfico del servicio de transbordo

Según lo señalado en el párrafo 141 del Informe Conjunto 007-2020 (en adelante, el Informe Conjunto), el Ositran determina que el mercado geográfico en el cual opera DPW está delimitado por el Terminal Portuario del Callao (TPC).

Su conclusión se sustenta en que: (a) las características del puerto del Callao incrementan las preferencias las líneas navieras para utilizarlo como puerto para transbordo, (b) la demanda por servicios de transbordo del TPC no se vio perjudicada luego de la expansión del puerto de Buenaventura (Colombia), y (c) existe evidencia periódica que demostraría que el puerto de Buenaventura ejerce presión competitiva principalmente sobre el puerto de Guayaquil y Paita.

Con respecto a los dos primeros puntos, si bien ambas alternativas constituyen una herramienta para dimensionar el mercado relevante —en ausencia de encuestas que midan la sustituibilidad por parte de la demanda—, las conclusiones del Ositran no permiten descartar que el mercado geográfico sea más amplio. Así, por ejemplo, una mayor preferencia por el puerto del Callao por parte de algunas líneas navieras podría no ser necesariamente un reflejo de que este constituya un único mercado relevante; sino del poder del TPC dentro de un mercado más amplio.

En cuanto al tercer punto, de forma contraria a lo expuesto por el Ositran, también se han identificado notas periódicas que indicarían que el puerto de Buenaventura ejercería presión competitiva sobre el Callao.

“[...] Eso significa que **mercancías que estaban siendo transbordadas en Callao, Perú, y Guayaquil, Ecuador, esos buques los van a traer a**

Buenaventura [...] Vamos a pasar de atender 700,000 contenedores a 1'600,000.”³

Énfasis agregado es nuestro. Fuente: Diario El Espectador.

En esta línea, la literatura no permitiría descartar que el mercado geográfico para el transbordo podría abarcar a más de un puerto —incluso, a más de un país—:

- **OECD (2011):** Señala que, para el caso del servicio de transbordo, es probable que el mercado geográfico sea mucho más amplio que para aquellos servicios en los cuales los puertos compiten por el tráfico de carga dentro de su zona de influencia (*hinterland*).
- **Oxera (2011):** Pese a que existen características⁴ que podrían limitar la sustituibilidad entre dos o más puertos —y que no son examinadas a profundidad por el Ositran—, se reconoce que el mercado geográfico podría abarcar más de una zona de influencia.
- **Shibasaki & Kawasaki:** En un estudio (2017), concluyeron que, para el servicio de transbordo, el puerto de Colombo (Sri Lanka) compite con otros ubicados en Malasia, Singapur, etc. En otro (2019), se determina que la eventual construcción de un *hub* en la India podría afectar negativamente al volumen de contenedores de transbordo movilizados por el puerto de Colombo.

En este contexto, consideramos que la evidencia presentada en el Informe Conjunto no es suficiente para justificar que el mercado geográfico deba acotarse al TPC. En esa línea —y con cargo a que su aplicabilidad al caso peruano deba ser demostrada—, la literatura reconoce, más bien, que los mercados geográficos para el servicio de transbordo tienden a ser más amplios, lo cual no ha sido considerado por el Ositran como un posible escenario dentro de la Propuesta Tarifaria.

3. Sobre la definición de activos utilizados para la provisión de servicios en el puerto

En el párrafo 315 de la Propuesta Tarifaria se señala, con respecto a algunos activos, que "si bien estas inversiones no fueron recibidas por la APN, sí son empleadas para la provisión de servicios en el TMS". El listado de los activos considerados proviene, según el mismo párrafo, de una carta del concesionario.

Según se comentó en la audiencia, se consideran aquellos activos que ya forman parte del equipamiento portuario. Sin perjuicio de ello, para generar mayor predictibilidad en los procedimientos futuros, se solicita detallar qué criterios específicos determinan los activos que forman parte del equipamiento portuario.

³ <https://www.elespectador.com/noticias/economia/buenaventura-le-apuesta-al-puerto-de-transbordo/>

⁴ Por ejemplo, restricciones de calado, de capacidad o la distancia entre rutas marítimas comerciales.

4. Sobre la valorización de inversiones adicionales

En el párrafo 313 y en las notas del Cuadro 17 de la Propuesta Tarifaria, se señala que las inversiones adicionales son valorizadas de acuerdo con el valor de liquidación o el valor del presupuesto.

Sin embargo, no se desarrolla ninguna justificación sobre por qué no se utiliza la información de los estados financieros del concesionario, en donde se consigna información auditada y que, en última instancia, ha sido incorporada a la contabilidad oficial del concesionario. En ese sentido, se solicita precisar dicha justificación.

5. Sobre la inversión de reposición de equipos

De la lectura de la Propuesta Tarifaria y según lo mencionado en la Audiencia, se entiende que las inversiones de reposición de equipos han sido incluidas dentro del stock de activos (Capex) y no forman parte de los costos de operación del concesionario. Al respecto, les solicitamos confirmar esta interpretación.

Sin otro particular, quedamos a su disposición para cualquier consulta que estimen pertinente.

Atentamente,



Vincent Poirier-Garneau
DNI: 48849476
Socio Consultoría Económica



Juan Diego García Oré
DNI: 47768689
Asociado Consultoría Económica