APM TERMINALS Lifting Global Trade.

Carta No. 369-2020 APMTC/LEG

Lima, 17 de junio de 2020

Señores
Gerencia General
Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Uso Público (OSITRAN)
Calle Los Negocios 182, Piso 2.
Presente.-

Atención: Dr. Juan Carlos Mejía Cornejo
Gerente General

Asunto: Solicitud a instancia de parte de inicio de procedimiento de fijación tarifaria del Servicio Especial "Pre-enfriado de contenedor vacío"

Estimados señores:

Es objeto de la presente saludarlos cordialmente y, a su vez, en el marco del Contrato de Concesión[1] suscrito entre el Estado Peruano y APM TERMINALS CALLAO S.A., solicitarles se sirvan iniciar el procedimiento de fijación tarifaria a instancia de parte del Servicio Especial denominado *"Pre-enfriado de contenedor vacío"*[2]

Al respecto, se adjunta nuestra Propuesta Tarifaria del servicio especial en cuestión.

Asimismo, es preciso indicar que dirigimos a su representada la solicitud y propuesta tarifaria del citado servicio, a efectos de que el OSITRAN inicie el proceso de fijación tarifaria, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula 8.23 del Contrato de Concesión y los artículos 61 y 62 del Reglamento General de Tarifas del OSITRAN (RETA).

En ese orden de ideas, el cuarto párrafo de la cláusula 8.23 y el artículo 61 del RETA señalan lo siguiente:

> *"En el caso que INDECOPI se pronuncie señalando que no existen condiciones de competencia en el mercado en cuestión, OSITRAN iniciará el proceso de fijación o revisión tarifaria, según corresponda, de acuerdo*

[1] Contrato de Concesión para el diseño, construcción, financiamiento, conservación y explotación del Terminal Norte Multipropósito en el Terminal Portuario del Callao, suscrito con fecha 11 de mayo del 2011 y aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2011-MTC.

[2] Servicio relacionado a productos hidrobiológicos que se pescan en aguas internacionales y descargan en forma de carga fraccionada en el Terminal Norte Multipropósito del Callao.

con los procedimientos y normas establecidas en el Reglamento General de Tarifas (RETA), determinando la obligación de la SOCIEDAD CONCESIONARIA de brindar los referidos Servicios Especiales con Tarifa a todo Usuario que lo solicite, bajo los mismos términos y condiciones.
(Cuarto párrafo del Contrato de Concesión. El resaltado es nuestro)

"Artículo 61. Inicio del procedimiento a instancia de parte
La Entidad Prestadora podrá solicitar al OSITRAN el inicio de un procedimiento de fijación, revisión y desregulación tarifaria.

La Gerencia de Regulación evaluará la admisibilidad de la solicitud presentada por la Entidad Prestadora.

Para tal efecto, dentro de los primeros tres (03) días de recibida dicha solicitud, dicha gerencia deberá solicitar a la Entidad Prestadora, de ser el caso, que realice las subsanaciones a que hubiera lugar en un plazo máximo de cinco (05) días, contados desde el día siguiente a la recepción de la notificación relativa al requerimiento de subsanación.

Admitida la solicitud, la Gerencia de Regulación con el apoyo de la Gerencia de Asesoría Legal contará con un plazo máximo de treinta (30) días para evaluar la procedencia de la solicitud y presentar a la Gerencia General el informe respectivo. De requerirse opiniones adicionales, de acuerdo a la normativa vigente, el plazo se suspende. La Gerencia General lo someterá a consideración del Consejo Directivo en la sesión inmediata siguiente. El Consejo Directivo, sobre la base del Informe de la Gerencia de Regulación, emitirá la Resolución correspondiente relativa al inicio del procedimiento tarifario.

Una vez emitida la resolución del Consejo Directivo, ésta será publicada en la Página Web Sistema Peruano de Información Jurídica Ministerio de Justicia del OSITRAN, respetándose la normativa relativa al tratamiento de la información calificada como confidencial, de ser el caso."

Siendo este el caso, les solicitamos tengan a bien iniciar el procedimiento de fijación tarifaria del Servicio especial denominado "*Pre-enfriado de contenedor vacío*", cuyo sustento técnico a modo de propuesta tarifaria anexamos a la presente, toda vez que:

(i) Mediante Resolución No. 48-2019-CD-OSITRAN, vuestra institución resolviera que el referido servicio califica como un servicio especial no previsto en el Contrato de Concesión, e
(ii) INDECOPI se pronunciará mediante Informe No. 087-2019/ST-CLC-INDECOPI, indicando que no existen condiciones de competencia en el mercado del referido servicio.

Sin otro particular por el momento y agradeciendo la atención que se servirán brindar a la presente, quedamos de ustedes.

Muy atentamente,

Diego de la Puente Salazar
Director Comercial

Av. Contralmirante Raygada No. 111
Callao – Peru
T. +51 (1)200 8800
www.apmterminalscallao.com.pe

APM TERMINALS CALLAO S.A.

Lifting Global Trade℠

PROPUESTA DE TARIFA MÁXIMA DEL SERVICIO ESPECIAL

"Pre - enfriado de contenedor vacío"

Av. Contralmirante Raygada N º 111, Callao – Perú

www.apmterminalscallao.com.pe

Junio, 2020

Classification: Internal

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 4

1. ENTIDAD PRESTADORA SOLICITANTE: APM TERMINALS CALLAO 12

2. PODER DEL REPRESENTANTE LEGAL DE LA ENTIDAD PRESTADORA 12

3. MARCO GENERAL Y JUSTIFICACIÓN 12

4. DEFINICIÓN DEL SERVICIO OBJETO DE FIJACIÓN TARIFARIA 17
4.1 Alcance y unidad de cobro del servicio 17
4.2 Necesidad logística 18
4.3 Ubicación física y recursos utilizados 18
4.3.1 Ubicación física 18
4.3.2 Recursos 18

5. SUSTENTO TÉCNICO - ECONÓMICO 19

6. ANÁLISIS DE LA DEMANDA 19
6.1 Serie histórica 19
6.2 Proyecciones 22

7. METODOLOGÍA UTILIZADA COMO BASE PARA LA PROPUESTA DE FIJACIÓN TARIFARIA 23
7.1 Principios y metodologías planteados en el RETA para la fijación de tarifas 23
7.2 Tarificación comparativa: metodología seleccionada y sustentación 25
7.2.1 Experiencia regulatoria en fijación de tarifas por servicios portuarios 25
7.2.2 Definición de metodologías: costos incrementales y tarificación comparativa .. 34
7.2.3 Metodología de tarificación comparativa 35
7.2.4 Metodología de costos incrementales 36

8. PROPUESTA TARIFARIA E INGRESOS 39
8.1 Propuesta tarifaria con base en tarificación comparativa 39
8.1.1 Selección de la muestra representativa 39
8.1.2 Propuesta Tarifaria 42
8.2 Ingresos 44
8.3 Ventajas de la propuesta tarifaria 44

9. INFORMACIÓN FINANCIERA AUDITADA 45

10. CONCLUSIONES 45

Classification: Internal

Anexos:

Anexo 1: Copia del Poder del Representante legal de APM Terminals Callao S.A.

Anexo 2: Información financiera Auditada de APM Terminals Callao S.A.

Classification: Internal

RESUMEN EJECUTIVO

Información requerida para solicitud

El presente documento contiene la solicitud de fijación tarifaria del servicio especial "Pre- enfriado de contenedor vacío" relacionado a los productos hidrobiológicos que se pescan en aguas internacionales y se descarga en forma de carga fraccionada (en adelante, también denominado el "servicio bajo análisis") por el Terminal Norte Multipropósito (en adelante, también denominado el "Terminal Norte"), con el objetivo de que se inicie el procedimiento de fijación tarifaria a instancia de parte y se logre, finalmente, fijar una tarifa.

Para ello, en primer lugar, el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Uso Público (OSITRAN) evaluará si la solicitud cumple con los requerimientos mínimos de información establecidos por el artículo 62 del Reglamento General de Tarifas (RETA) de OSITRAN.

Con el fin de facilitar la evaluación y admisibilidad a trámite de la presente solicitud por parte de OSITRAN, se presenta el cuadro siguiente donde se muestra los capítulos y anexos en los que han sido desarrollados los requerimientos mínimos de información establecidos por el RETA.

No obstante, es importante precisar que la información contemplada en el artículo 62 del RETA respecto de los puntos: inversión, costos operativos, costo de capital, flujo de caja y análisis de sensibilidad, no están incluidos en el presente documento, ya que no es necesario su desarrollo tal como se justificará más adelante. A manera de resumen, se puede indicar que no es necesaria la presentación de estos cinco (05) puntos a razón de que se ha utilizado la metodología de tarifación comparativa (también denominado *benchmarking*) para la fijación de tarifas y, en concordancia con los principios establecidos por el artículo 18 del RETA y la experiencia regulatoria en fijación de servicios portuarios, no se requiere y no es necesario la cuantificación de costos (incluyendo inversión), flujos de caja y análisis de sensibilidad[1].

Requisitos para la presentación de Solicitud de fijación tarifaria a instancia de parte

	Contenido mínimo exigido	Capítulos y anexos
1	Nombre o denominación de la Entidad Prestadora solicitante	Capítulo 1. Entidad prestadora solicitante: APM Terminals
2	Poder del representante legal de la Entidad Prestadora	Capítulo 2. Poder del representante legal de la Entidad Prestadora Anexo 1.
3	Marco general y justificación	Capítulo 3. Marco general y justificación
4	Definición del servicio o servicios objeto de la solicitud de fijación o revisión tarifaria	Capítulo 4. Definición del servicio objeto de fijación tarifaria
5	Estudio que incluya el sustento técnico – económico de los supuestos, parámetros y bases de datos utilizados en el estudio	Capítulo 5. Supuestos, parámetros y base de datos utilizados

[1] Al respecto ver lo señalado en la sección 7.2.1 al 7.2.3 del presente documento.

Classification: Internal

6	Definición y sustentación de la metodología utilizada como base para la propuesta de fijación tarifaria	Capítulo 7. Metodología utilizada como base para la propuesta tarifaria
7	Proyección de la demanda	Capítulo 6. Análisis de la demanda
8	Plan de inversiones y valor de las inversiones ejecutadas	No se presenta (se aplica benchmarking)
9	Costos operativos	No se presenta (se aplica benchmarking)
10	Costo de capital	No se presenta (se aplica benchmarking)
11	Flujo de caja	No se presenta (se aplica benchmarking)
12	Análisis de sensibilidad	No se presenta (se aplica benchmarking)
13	Comparación tarifaria internacional, de ser el caso	Capítulo 8. Propuesta tarifaria sobre la base de tarificación comparativa
14	Información financiera auditada	Capítulo 9. Información financiera auditada Anexo 2

Classification: Internal

Resumen ejecutivo del estudio tarifario que contiene la solicitud

- **Entidad prestadora solicitante**

1. APM Terminals Callao S.A. (APMTC) es la entidad prestadora que a instancia de parte solicita a OSITRAN el inicio del procedimiento de fijación tarifaria por el servicio especial "Pre-enfriado de contenedor vacío". Dicha solicitud se encuentra enmarcada dentro del inicio de procedimiento de fijación tarifaria a instancia de parte establecido en el artículo 61 del Reglamento General de Tarifas (RETA) de OSITRAN.

- **Análisis de procedencia del inicio de procedimiento de fijación tarifaria**

2. El 11 de setiembre de 2019, APMT Callao hizo entrega al INDECOPI, con copia a OSITRAN, de la propuesta del servicio especial "Pre-enfriado de contenedor vacío" (en adelante, también denominado el "servicio bajo análisis"). El objetivo de esta Propuesta de Servicio fue que, por un lado, OSITRAN se pronuncie sobre la naturaleza del servicio especial que se propone (si es un servicio cuyo alcance se encuentra dentro de un servicio estándar o un servicio especial ya prestado o es un servicio especial nuevo -o un servicio especial no establecido en el Contrato de Concesión-) y, por otro lado, que INDECOPI se pronuncie sobre las condiciones de competencia en las que se prestará el mencionado servicio en el mercado portuario, de conformidad con lo establecido en el Cláusula 8.23 del Contrato de Concesión.

3. En dicha Propuesta de Servicio se mencionó que el alcance del servicio pretendía atender, cuando menos y sin representar una limitación, tres casos o necesidades que son: i) recursos hidrobiológicos (pescado/calamar/carnada) que se pesca en aguas internacionales y que se descarga en forma fraccionada; ii) inspecciones BOE que se realizan luego del levante y por ende únicamente en un Terminal Portuario; y, iii) inspecciones solicitadas por personal de SUNAT (aforos u otros) o consignatarios en el depósito temporal.

4. Al respecto, con fecha 22 de octubre de 2019, OSITRAN, mediante Resolución N° 48-2019-CD-OSITRAN, resolvió que la propuesta de servicio bajo análisis, en los tres casos o necesidades descritas en la Propuesta de Servicio, no se encuentra dentro del alcance de un servicio estándar y que califica como un servicio especial no establecido en el Contrato de Concesión.

5. Asimismo, con fecha 02 de enero de 2020, INDECOPI, mediante Informe N° 087-2019/ST-CLC-INDECOPI, emite pronunciamiento indicando que el servicio bajo análisis forma parte de tres servicios relevantes donde uno de ellos (servicio relevante 1), relacionado a los productos hidrobiológicos, se prestaría en un mercado relevante donde no existirían condiciones de competencia; mientras que dos de ellos (servicios relevantes 2 y 3), relacionados a las inspecciones BOE en terminal portuario y las inspecciones de SUNAT y consignatarios en depósitos temporales, se prestaría en mercados relevantes donde existirían condiciones de competencia.

6. Ante un pronunciamiento del INDECOPI, que señale que no existen condiciones en la prestación de un servicio especial determinado dentro de un mercado relevante -que es el caso

Classification: Internal

de la prestación del servicio relevante a recursos hidrobiológicos que se extraen en aguas internacionales y se descarga en forma de carga fraccionada, el cuarto párrafo del numeral 8.23 del Contrato de Concesión indica el paso que se debe seguir para poder prestar y cobrar una tarifa por el servicio en cuestión y es que "OSITRAN iniciará el procedimiento de fijación o revisión tarifaria, según corresponda, de acuerdo con los procedimientos y normas establecidos en el Reglamento General de Tarifas (RETA)".

7. De acuerdo con los artículos 3 y 11 del RETA de OSITRAN, en los casos que se haya establecido que un servicio determinado no se presta en condiciones de competencia en el mercado, corresponde a OSITRAN fijar la tarifa aplicable al servicio en cuestión, el cual podría iniciarse de oficio o a solicitud de la entidad prestadora (instancia de parte).

8. Por lo mencionado, APMT Callao tiene la facultad de solicitar al OSITRAN el inicio de procedimiento de fijación tarifaria del servicio "Pre-enfriado de contenedor vacío" que se prestaría a los usuarios que se encuentran en el mercado de recursos hidrobiológicos que se extraen en aguas internacionales y se descarga en forma de carga fraccionada.

9. Adicionalmente, en la Resolución N° 021-2012-CD-OSITRAN, específicamente en la página 8 del Informe N° 005-012-GRE-GAL-OSITRAN, se establece que se debe confirmarse el cumplimiento de tres requisitos para que OSITRAN proceda con el inicio de fijación tarifaria, además de los requisitos en cuanto a contenido del estudio o documento (visto en la primera parte del resumen Ejecutivo). Estos tres requisitos son los siguientes:

   i. Si los servicios son derivados de la explotación de la infraestructura portuaria.
   ii. Si se trata o no de un servicio nuevo, conforme a lo establecido en el RETA; o si es un servicio especial no previsto en el Contrato de Concesión.
   iii. Si los denominados servicios especiales no son prestados en condiciones de competencia en el Terminal Norte del Puerto del Callao.

10. Los dos primeros puntos o requisitos se cumplen o confirman mediante Resolución N° 48-2019-CD-OSITRAN, donde se resolvió que el servicio de "Pre-enfriado de contenedor vacío" califica como un servicio especial no establecido en el Contrato de Concesión. Esta calificación implica que este servicio especial es derivado de la explotación de la infraestructura portuaria. Asimismo, el tercer requisito, se cumple mediante Informe N° 087-2019/ST-CLC-INDECOPI, en el cual se señala que no existen condiciones de competencia en la prestación del servicio "Pre-enfriado de contenedor vacío" relacionado a los productos hidrobiológicos pescados en aguas internacionales y descargados en forma de carga fraccionada.

11. Por todo lo mencionado anteriormente, se justifica que APMT Callao presente a instancia de parte la solicitud para que OSITRAN inicie el procedimiento de fijación tarifaria del servicio especial "Pre-enfriado de contenedor vacío" para aquellos casos en que este servicio se preste a los usuarios que se encuentran en el mercado de recursos hidrobiológicos que se extraen en aguas internacionales y se descarga en forma de carga fraccionada.

- **Alcance del servicio**

Classification: Internal

12. El servicio especial objeto de fijación tarifaria se denomina "**Pre-enfriado de contenedor vacío"**. Este servicio tiene el alcance siguiente:

    - Conexión y desconexión del contenedor vacío y provisión de energía a los contenedores vacíos reefer, de acuerdo con la solicitud del cliente, con el fin de eliminar cualquier calor residual (al interior, paredes, suelo y techo) del contenedor y adecuarlo a la temperatura de frío que exija el cliente previo a la colocación de la mercancía fresca o refrigerada dentro del contenedor vacío reefer. En el tiempo que se otorga la energía para el pre- enfriado el servicio bajo análisis también incluye el (los) monitoreo(s) e inspección(es) previo a la colocación de la mercancía fresca o refrigerada dentro del contenedor vacío reefer.

13. Es importante precisar que el servicio de pre-enfriado de contenedor vacío que es materia de fijación de una tarifa máxima está relacionado únicamente para aquellos casos en que se preste este servicio a los usuarios que se encuentran en el mercado de recursos hidrobiológicos que se extraen en aguas internacionales y se descarga en forma de carga fraccionada por el Terminal Norte.

14. Este servicio se prestará a la carga y será facturado, principalmente, al consignatario de la carga, o a su representante que por lo general es un agente marítimo.

15. APMT Callao plantea facturar este servicio por contenedor. Estableciendo un mismo cobro por tamaño de contenedor.

- **<u>Análisis de la demanda</u>**

16. No existe una serie histórica de la demanda de este servicio. Es decir, no se cuentan con estadísticas de cuántos contenedores que son utilizados para consolidar los productos hidrobiológicos descargados en forma fraccionada han demandado el pre-enfriado del contenedor vacío. Tampoco se cuenta con las estadísticas de cuántas de las toneladas descargadas con productos hidrobiológicos fueron consolidadas en contenedores vacíos previamente pre-enfriados.

17. No obstante, se estima que menos del 1% de estos contenedores habrían solicitado el pre-enfriado del contenedor vacío. Incluso, se podría mencionar que pueden haber existido años donde los usuarios de productos hidrobiológicos no han requerido el servicio bajo análisis.

18. Como es de suponer, con las estadísticas que se tienen, no es posible realizar proyecciones confiables del servicio bajo análisis relacionado con productos pequeros descargados en forma fraccionada. No obstante, lo que sí se sabe es que la demanda actual es eventual y lo más probable es que siga siendo eventual en el futuro. Aunque, también existe la posibilidad de que en el futuro la demanda sea nula en determinados años.

19. A pesar de lo mencionado en los dos párrafos anteriores, se realiza una sencilla proyección, basada en la información que se tiene, con la única finalidad de mostrar que se obtendría valores bastante reducidos; valores de demanda que deberían ser considerados al momento de seleccionar la metodología para la fijación de la tarifa máxima.

Classification: Internal

20. Con una serie de supuestos, se obtiene que 6 contenedores solicitarían el servicio de pre-enfriado de contenedor vacío (que es lo mismo que únicamente 164 toneladas de pescado congelado serían consolidadas en contenedores vacíos previamente enfriados). Este número de contenedores de demanda futura del servicio bajo análisis apenas representa al 0.001% de los contenedores que se han movilizado en el año 2019 por el Terminal Norte y al 0.0004% de los contenedores que se han movilizado, en este mismo año, en el Puerto del Callao. Asimismo, las 164 toneladas de demanda que atendería el servicio bajo análisis apenas representarían el 0.007% de la carga fraccionada que se ha descargado, en el 2019, por el Terminal Norte.

- **Selección de metodología para fijación tarifaria: tarificación comparativa o benchmarking**

21. La selección de la metodología se inicia con el análisis de diez (10) experiencias regulatorias en materia de fijación de tarifas de servicios portuarios, a fin de estar acorde con los principios de consistencia y predictibilidad planteados en el RETA. Al respecto, se ha podido observar que las dos metodologías más utilizadas para la fijación de tarifas de servicios portuarios han sido la de *benchmarking* y costos incrementales; resaltando la primera sobre la segunda. Adicionalmente, se observa que se otorga prioridad a la primera en concesiones autosostenibles y en caso sea aplicable.

22. La metodología de costos incrementales no resulta aplicable debido a las características propias del servicio, entre ellas están: demanda sin estadísticas históricas por ser bastante reducida, demanda futura incierta y costos comunes difíciles de asignar. Adicionalmente, si se intentara aplicar otra metodología basada en costos como la de los Costos Totalmente Distribuidos (que se basa en el *Activity Based Cost* – ABC), se estima que esta traería como consecuencia un alto costo regulatorio que traducido en un análisis de costo-beneficio resultaría desfavorable respecto del costo-beneficio que se obtiene de la metodología del *benchmarking*, lo cual resulta contrario al principio de costo-beneficio de la regulación.

23. La metodología del *benchmarking* resulta aplicable para el servicio bajo análisis, ya que supera las limitaciones descritas en algunas de las resoluciones publicadas por OSITRAN en materia de fijación de tarifas por servicios portuarios. Al respecto, se puede mencionar lo siguiente:

    a. Se obtuvo una muestra de quince (15) terminales portuarios o puertos que prestan servicios cuyo alcance es el mismo que el del servicio "pre-enfriado de contenedor vacío" y cuyas tarifas son de carácter público.

    b. En los terminales portuarios de la muestra, el servicio bajo análisis se presta en un mercado donde el marco regulatorio o la existencia de condiciones de competencia garantizan que se elimine o reduzca significativamente la presencia de rentas económicas (beneficios económicos por encima de lo recomendable). En algunos puertos de la muestra, el servicio bajo análisis se encuentra regulado, que es el marco regulatorio al que se enfrenta en el Terminal Norte. En otros puertos de la muestra, el servicio se brinda en mercados donde existen condiciones de competencia, lo que plantea un mejor escenario que el de la regulación. En ese sentido, al utilizar esta muestra de puertos, no se trasladaría rentas económicas en la tarifa que se proponga para el Terminal Norte por el servicio bajo análisis;

Classification: Internal

por tanto, se estaría aproximando a la eficiencia económica, principio establecido en el RETA.

- **Propuesta de tarifa máxima bajo metodología de Tarificación comparativa**

24. Del análisis de los tarifarios públicos de diversos terminales portuarios en América y Asia, se ha podido identificar una muestra de catorce (14) terminales portuarios y un depósito extraportuario de Perú (Neptunia) que ofrecen el mismo alcance del servicio bajo análisis.

Benchmarking internacional

Terminal Portuario	Tarifa (USD)
TISUR	35.00
Neptunia	30.00
TCVAL	31.00
TPS	20.00
STI	30.00
Central	30.00
SVTI	31.00
Puerto Angamos	36.72
ITI	45.00
TPA	66.70
Puerto Caldera	51.10
PSA HPTN	27.69
SNCT	36.65
KMCT	49.62
SAPT	70.00
Promedio	**39.40**

Notas:
(1) El promedio ha sido redondeado a una décima.
(2) El terminal portuario SNCT posee una tarifa distinta para un contenedor de 20 pies y una tarifa mayor para contenedor de 40 pies. Se utiliza la de 40 pies ya que el pescado congelado en su gran mayoría utiliza contenedores de 40 pies.
(3) Para aquellas tarifas que no están expresadas en dólar de Estados Unidos (USD) se utiliza el tipo de cambio del 06.04.2020
(4) Las tarifas de la muestra no incluyen IGV

Fuente: **Tarifarios público de los puertos y terminales portuarios de la muestra**
Elaboración: El Consultor

25. Sobre la base de la anterior muestra, APMT Callao propone por el servicio "pre-enfriado de contenedor vacío" la tarifa de USD 39.40 por contenedor, sea de 20 pies o 40 pies.

- **Impacto de la tarifa propuesta**

Classification: Internal

26. Un análisis o filtro que debe pasar la tarifa propuesta es su impacto sobre el usuario final (principalmente el consignatario) desde la perspectiva del principio de equidad señalado en el RETA.

27. De acuerdo con información de la SUNAT del año 2019, los productos hidrobiológicos, según principales especies, han registrado un valor promedio FOB de entre USD 2 mil a USD 4 mil por tonelada. Entonces la tarifa que se propone apenas representa entre el 1% a 2% del valor FOB del pescado congelado, porcentajes que se consideran bastante pequeños y que no afectan a las empresas que demandan este servicio.

28. En ese contexto, se considera que la tarifa propuesta por el servicio bajo análisis se encuentra acorde al principio de Equidad señalada en el RETA, pues con esta tarifa se seguirá permitiendo que el servicio sea accesible a la mayor cantidad posible de usuarios y que por ende se siga descargando productos hidrobiológicos pescados en aguas internacionales.

29. Por otro lado, los ingresos que se obtendrían por el servicio bajo análisis, considerando la tarifa máxima propuesta, se estima que podrían estar alrededor de USD 236 anualmente. Este monto resulta de asumir una demanda anual de 6 contenedores que es la demanda que, se estima, se habría registrado en 2019.

30. Este nivel de ingresos, que representa un porcentaje ínfimo (0.0001%) de los ingresos que APMT Callao ha obtenido en 2019 y seguirá siendo así en el futuro, no representa entonces en ningún sentido obtención de rentas económicas. Incluso es posible que la demanda pueda ser nula en algunos años. Esto refuerza la afirmación que no se obtendría rentas económicas con la tarifa propuesta.

- **<u>Conclusiones</u>**

31. Se concluye que la metodología de tarifación comparativa (*benchmarking*) es la metodología óptima para fijar la tarifa por el servicio denominado "pre-enfriado de contenedor vacío", lo que deriva en que la tarifa propuesta para el servicio bajo análisis también sea óptima.

32. APMT Callao propone fijar como tarifa máxima por el servicio especial de pre-enfriado de contenedor vacío - pero únicamente aplicado para aquellos casos en que se preste este servicio a los usuarios que se encuentran en el mercado de recursos hidrobiológicos que se extraen en aguas internacionales y se descarga en forma de carga fraccionada- el monto de USD 39.40 por contenedor, sea de 20 pies o 40 pies.

Tarifa máxima propuesta para el servicio de pre-enfriado de contenedor vacío

Servicio especial	Unidad de cobro	Tarifa máxima (USD)
"Pre-enfriado de contenedor vacío"	**Por contenedor**	**39.40**

Nota: La tarifa no incluye IGV

Classification: Internal

1. ENTIDAD PRESTADORA SOLICITANTE: APM TERMINALS CALLAO

APM Terminals Callao S.A. es la entidad prestadora que solicita al Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Uso Público (OSITRAN) el inicio de procedimiento de fijación tarifaria del servicio especial "Pre-enfriado de contenedor vacío". Esta solicitud se encuentra enmarcada dentro del inicio de procedimiento de fijación tarifaria a INSTANCIA DE PARTE establecido en el artículo 61 del Reglamento General de Tarifas (RETA) de OSITRAN.

2. PODER DEL REPRESENTANTE LEGAL DE LA ENTIDAD PRESTADORA

El representante legal de APM Terminals Callao S.A. es el señor Diego de la Puente, cuyo poder se encuentra adjunto en el anexo N° 1 de la presente solicitud.

3. MARCO GENERAL Y JUSTIFICACIÓN

Con fecha 11 de mayo 2011, se firmó el Contrato de Concesión para el diseño, construcción, financiamiento, conservación y explotación del Terminal Norte Multipropósito en el Terminal Portuario del Callao (en adelante, Terminal Norte), suscrito entre el Estado peruano y APM Terminals Callao S.A. (en adelante, APMT Callao).

En dicho Contrato de Concesión se definieron y establecieron los servicios que APMT Callao podría brindar desde el inicio de la explotación del Terminal Norte. Asimismo, se estableció que en caso se identificase un servicio nuevo o no previsto en el Contrato, APMT Callao deberá presentar, previamente a su prestación, una propuesta de servicio especial debidamente sustentada al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPI) con copia al Organismo Regulador de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)..

Con fecha 1 de julio de 2011, APMT Callao oficializó la Toma de Posesión del Terminal Norte, acto mediante el cual APMT Callao inicia sus actividades de explotación (prestación de los servicios portuarios) bajo el derecho a la ejecución y/o prestación exclusiva de todos y cada uno de los servicios que se puedan brindar dentro del Terminal Norte. La explotación del Terminal Norte se inició con los servicios previstos en el Contrato de Concesión.

Desde el inicio de la explotación del Terminal Norte por parte de APMT Callao, se ha identificado una serie de servicios especiales que podrían ser demandados por los usuarios (líneas navieras y consignatarios de la carga o sus representantes). En otros casos, los usuarios han demandado la prestación de diversos servicios especiales nuevos o que se no encuentran previstos en el Contrato, razón por la cual APMT Callao no ha podido brindar dichos servicios, limitando así la eficiencia portuaria y los intereses del usuario y perjudicando la economía en general.

Classification: Internal

Por tales razones, APMT Callao ha presentado, desde el 8 de julio de 2011 hasta diciembre de 2019[2], un conjunto de propuestas de servicios especiales portuarios tanto a INDECOPI como a OSITRAN.

En ese contexto, el 11 de setiembre de 2019, APMT Callao hizo entrega al INDECOPI, con copia a OSITRAN, de la propuesta del servicio especial "Pre-enfriado de contenedor vacío" (en adelante, también denominado el "servicio bajo análisis"). El objetivo de esta Propuesta de Servicio fue que, por un lado, OSITRAN se pronuncie sobre la naturaleza del servicio especial que se propone (si es un servicio cuyo alcance se encuentra dentro de un servicio estándar o un servicio especial ya prestado o es un servicio especial nuevo -o un servicio especial no establecido en el Contrato de Concesión-) y, por otro lado, que INDECOPI se pronuncie sobre las condiciones de competencia en las que se prestará el mencionado servicio en el mercado portuario, de conformidad con lo establecido en el Cláusula 8.23 del Contrato de Concesión.

En dicha Propuesta de Servicio se mencionó que el alcance del servicio pretendía atender, cuando menos y sin representar una limitación, tres casos o necesidades que son: i) recursos hidrobiológicos (pescado/calamar/carnada) que se pesca en aguas internacionales y que se descarga en forma fraccionada; ii) inspecciones BOE que se realizan luego del levante y por ende únicamente en un Terminal Portuario; y, iii) inspecciones por consignatarios (o representantes) o personal de SUNAT (BOE, oficiales u otro) en depósitos temporales.

Al respecto, con fecha 22 de octubre de 2019, OSITRAN, mediante Resolución N° 48-2019-CD-OSITRAN, resolvió que la propuesta de servicio bajo análisis, en los tres casos o necesidades descritas en la Propuesta de Servicio, no se encuentra dentro del alcance de un servicio estándar y que califica como un servicio especial no establecido en el Contrato de Concesión. En la sección denominada "IV. Conclusión" del Informe Conjunto N° 0132-2019-IC-OSITRAN (GRE-GSF-GAJ), que forma parte integrante de la anterior resolución, se menciona lo siguiente:

> *"IV. CONCLUSIÓN*
>
> *37. El servicio propuesto por APMT denominado **"Pre-enfriado de contenedor vacío" califica como Servicio Especial no previsto en el Contrato de Concesión**, siendo que para tal efecto el Concesionario debe implementar algún mecanismo mediante el cual se deje constancia de la solicitud por parte de los Usuarios. Ello en tato se ha verificado que:*
>
> *i. Las actividades comprendidas dentro del alcance del Servicio Propuesto no se encuentran explícitamente incluidas dentro de las actividades listadas como parte del Servicio Estándar a la carga contenedorizada en la cláusula 8.19 del Contrato de Concesión, ni califican como actividades operativas y administrativas necesarias para llevar a cabo el embarque o la descarga de carga contenedorizada a través del TNM.*
>
> *ii. El Servicio Propuesto no está listado en el Contrato de Concesión como parte de los Servicios Especiales Regulados (Anexo 5 del Contrato de Concesión) ni de los Servicios Especiales No Regulados (Anexo 22 del Contrato de Concesión).*
>
> *iii. Las actividades contenidas dentro del Alcance del Servicio Propuesto no se encuentran contenidas en los Servicio Especiales que se han creado desde el inicio de operaciones del Concesionario descrito en la cláusula 8.23 del Contrato de Concesión"*
>
> ***(El resaltado y subrayado es nuestro)***

[2] El 8 de julio de 2011, se presentó la primera propuesta de servicio especial ante el INDECOPI, referida al servicio de "Gate In / Gate Out – recepción y entrega de contenedores vacíos". El 04 de diciembre de 2019, se presentó la última propuesta ante INDECOPI, referida al servicio "Provisión de antecámara".

Classification: Internal

Asimismo, con fecha 02 de enero de 2020, INDECOPI, mediante Informe N° 087-2019/ST-CLC-INDECOPI, emite pronunciamiento indicando que el servicio bajo análisis forma parte de tres servicios relevantes donde dos de ellos (servicios relevantes 2 y 3) se prestaría en mercados relevantes donde existirían condiciones de competencia y uno de ellos (servicio relevante 1) se prestaría en un mercado relevante donde no existirían condiciones de competencia. Al respecto, se cita algunos numerales y la sección de Conclusiones del citado Informe:

> *"51. El **mercado del servicio 1**, sólo puede ser brindado en in terminal portuario y se relaciona principalmente con el pescado congelado que se descarga en forma fraccionada. Sobre el particular, cabe indicar que la captura de estos recursos hidrobiológicos se realiza en aguas internacionales.*
>
> *56. El **mercado de servicio 2** solo puede ser brindado en un terminal portuario y se relaciona con mercancías que se descargan o embarcan en contenedores (…)*
>
> *59. El **mercado de servicio 3** solo puede ser brindado por una empresa autorizada a operar como depósito temporal y se relaciona con mercancías que se descargan o embarcan en contenedores (…)*
>
> *CONCLUSIONES*
>
> *El servicio denominado <<pre-enfríado de contenedor vacío>> forma parte de tres servicios relevantes:*
>
> - *El servicio relevante 1, que está conformado por el paquete de servicios que demandan los consignatarios en el segmento de terminal portuario, y que está constituido por el servicio estándar de carga fraccionada, consolidación de la carga, Gate in y el servicio denominado <<pre-enfríado de contenedor vacío>> (paquete de servicios) en el TNM (mercado geográfico relevante).*
>
> *Sobre el particular, dadas las características actuales del mercado, este servicio relevante no se prestaría en condiciones de competencia.*
>
> - *El servicio relevante 2 está conformado por el paquete de servicios que demandan los consignatarios en el segmento de terminal portuario, y que está constituido por el servicio estándar de contenedor lleno - parte tierra, el almacenamiento, movimiento extra, monitoreo de la temperatura y provisión de energía al contenedor reefer lleno, manipuleo de la carga (con cuadrilla y/o montacarga) y el servicio denominado <<pre-enfríado de contenedor vacío>> (paquete de servicios 2) en el TPC (mercado geográfico relevante).*
>
> *Sobre el particular, dadas las características actuales del mercado, este servicio relevante sí se prestaría en condiciones de competencia. Sin embargo, cabe precisar que estas condiciones de competencia podrían cambiar por posibles restricciones de capacidad. Las condiciones de competencia futuras deberán evaluarse a la luz de las nuevas inversiones y su impacto en la dinámica del mercado.*
>
> - *El servicio relevante 3 está conformado por el paquete de servicios que demandan los consignatarios en el segmento de depósito temporal, y que está constituido por el servicio estándar de contenedor lleno - parte tierra, el almacenamiento, movimiento extra, monitoreo de la temperatura y provisión de energía al contenedor reefer lleno, manipuleo de la carga (con cuadrilla y/o montacarga) y el servicio denominado <<pre-enfríado de contenedor vacío>> (paquete de servicios 3) en el TPC y sus alrededores (mercado geográfico relevante).*
>
> *Sobre el particular, dadas las características actuales del mercado, este servicio relevante sí se prestaría en condiciones de competencia."*

Ante un pronunciamiento del INDECOPI, que señale que no existen condiciones en la prestación de un servicio especial determinado dentro de un mercado relevante -que es el caso de la prestación del servicio relevante a recursos hidrobiológicos que se extraen en aguas internacionales y se descarga

Classification: Internal

en forma de carga fraccionada[3]-, el cuarto párrafo del numeral 8.23 del Contrato de Concesión indica el paso que se debe seguir para poder prestar y cobrar una tarifa por el servicio en cuestión:

> *"En el caso que INDECOPI se pronuncie señalando que no existen condiciones de competencia en el mercado en cuestión, OSITRAN iniciará el procedimiento de fijación o revisión tarifaria, según corresponda, de acuerdo con los procedimientos y normas establecidos en el Reglamento General de Tarifas (RETA), determinando la obligación de la SOCIEDAD CONCESIONARIA de brindar los referidos Servicios Especiales con Tarifa a todo Usuario que lo solicite, bajo los mismos términos y condiciones"*
> ***(El subrayado es nuestro)***

De acuerdo con los artículos 3 y 11 del RETA de OSITRAN, en los casos que se haya establecido que un servicio determinado no se presta en condiciones de competencia en el mercado, corresponde a OSITRAN fijar la tarifa aplicable al servicio en cuestión, el cual podría iniciarse de oficio o a solicitud de la entidad prestadora.

> ***"Artículo 3.- Definiciones***
> *Fijación de Tarifas: Es el procedimiento administrativo que lleva a cabo el OSITRAN, conducente a la determinación de las Tarifas, peajes o cobros similares, aplicables a la prestación de los servicios derivados de la explotación de la Infraestructura de Transporte de Uso Público por parte de las Entidades Prestadoras, cuando se haya determinado previamente que los servicios en cuestión no se prestan en condiciones de competencia en el mercado.*
>
> ***Artículo 11.- Necesidad de regulación tarifaria***
> *En los mercados derivados de la explotación de la Infraestructura de Transporte de Uso Público en los que no existan Condiciones de Competencia que limiten el abuso de poder de mercado, el OSITRAN determinará las Tarifas aplicables a los servicios relativos a dichos mercados.* ***En estos casos el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a solicitud de la Entidad Prestadora****."*
>
> ***(El resaltado y subrayado es nuestro)***

Asimismo, la Resolución N° 021-2012-CD-OSITRAN señala que la Disposición Complementaria Única (DCU) del RETA no es aplicable para dar inicio a procedimientos de fijación tarifaria en la concesión del Terminal Norte[4], siendo aplicables el artículo 17 del RETA, que señala los alcances en el procedimiento de fijación de tarifas:

> *"**Artículo 17. Alcances de la fijación y revisión tarifaria***
> *OSITRAN llevará a cabo procedimientos de fijación y revisión tarifaria de acuerdo a los siguientes alcances:*
> ***1. Corresponde al OSITRAN fijar de oficio o a solicitud de la Entidad Prestadora, las Tarifas** para servicios nuevos……"*
>
> ***(El resaltado es nuestro)***

Igualmente, el artículo 61 del RETA de OSITRAN, en concordancia con el artículo 17 de este reglamento, señala lo siguiente:

[3] Ver Numeral 54 del Informe de INDECOPI.

[4] En esta resolución se menciona que la DCU establece un procedimiento relacionado con las actuaciones previas al inicio del procedimiento administrativo de fijación tarifaria; no obstante, el procedimiento de actuaciones previas ya se encuentra previsto en la cláusula 823 del Contrato de Concesión y que indica que se debería seguir los artículos estipulados en el RETA, entre los cuales se encuentra el artículo 17, que señala que el inicio de procedimiento de fijación tarifaria se podrá realizar de oficio o a instancia de parte.

Classification: Internal

> ***"Artículo 61. Inicio del procedimiento a instancia de parte***
> ***La Entidad Prestadora podrá solicitar al OSITRAN el inicio de un procedimiento de fijación****, revisión y desregulación* ***tarifaria****……"*
>
> ***(El resaltado es nuestro)***

Por lo mencionado, APMT Callao tiene la facultad de solicitar al OSITRAN el inicio de procedimiento de fijación tarifaria del servicio tratamiento especial servicio especial no establecido en el Contrato de Concesión denominado pre-enfriado de contenedor vacío que se prestaría a los usuarios que se encuentran en el mercado de recursos hidrobiológicos que se extraen en aguas internacionales y se descarga en forma de carga fraccionada.

Adicionalmente, en la Resolución N° 021-2012-CD-OSITRAN, específicamente en la página 8 del Informe N° 005-012-GRE-GAL-OSITRAN, se establece que se debe confirmarse el cumplimiento de tres requisitos para que OSITRAN proceda con el inicio de fijación tarifaria, además de los requisitos en cuanto a contenido del estudio o documento (visto en la primera parte del resumen Ejecutivo). Estos tres requisitos son los siguientes:

i. Si los servicios son derivados de la explotación de la infraestructura portuaria.
ii. Si se trata o no de un servicio nuevo, conforme a lo establecido en el RETA; o si es un servicio especial no previsto en el Contrato de Concesión.
iii. Si los denominados servicios especiales no son prestados en condiciones de competencia en el Terminal Norte del Puerto del Callao.

Respecto a los dos primeros puntos o requisitos, ya se mencionó que OSITRAN mediante Resolución N° 48-2019-CD-OSITRAN, resolvió que el servicio de "pre-enfriado de contenedor vacío" califica como un servicio especial no establecido en el Contrato de Concesión. Esta calificación implica que este servicio especial es derivado de la explotación de la infraestructura portuaria. Entonces, se cumplen estos dos primeros requisitos.

En cuanto al tercer requisito, el análisis tampoco es necesario, ya que, como se ha mencionado anteriormente, INDECOPI, mediante Informe N° 087-2019/ST-CLC-INDECOPI, ha señalado que no existen condiciones de competencia en la prestación del servicio "pre-enfriado de contenedor vacío" relacionado a los productos hidrobiológicos pescados en aguas internacionales y descargados en forma de carga fraccionada.

Por todo lo mencionado anteriormente, se justifica que APMT Callao presente a instancia de parte la solicitud para que OSITRAN inicie el procedimiento de fijación tarifaria del servicio especial "pre-enfriado de contenedor vacío" para aquellos casos en que este servicio se preste a los usuarios que se encuentran en el mercado de recursos hidrobiológicos que se extraen en aguas internacionales y se descarga en forma de carga fraccionada por el Terminal Norte.

Classification: Internal

4. DEFINICIÓN DEL SERVICIO OBJETO DE FIJACIÓN TARIFARIA

4.1 Alcance y unidad de cobro del servicio

El servicio especial objeto de fijación tarifaria se denomina "**Pre-enfriado de contenedor vacío**", pero únicamente aplicado para aquellos casos en que se preste este servicio a los usuarios que se encuentran en el mercado de recursos hidrobiológicos que se extraen en aguas internacionales y se descarga en forma de carga fraccionada.

El alcance de la modalidad de este servicio especial bajo análisis es como sigue:

- Conexión y desconexión del contenedor vacío[5] y provisión de energía a los contenedores vacíos *reefer,* de acuerdo con la solicitud del cliente, con el fin de eliminar cualquier calor residual (al interior, paredes, suelo y techo) del contenedor y adecuarlo a la temperatura de frío que exija el cliente previo a la colocación de la mercancía fresca o refrigerada dentro del contenedor vacío reefer. En el tiempo que se otorga la energía para el pre- enfriado el servicio bajo análisis también incluye el (los) monitoreo(s) e inspección(es) previo a la colocación de la mercancía fresca o refrigerada dentro del contenedor vacío reefer.

En la figura N° 1 se puede observar, de manera referencial, la forma en la que se puede pre- enfriar un contenedor vacío.

Figura N° 1
Pre- enfriado de contenedores

Los demandantes (usuarios) y responsables del pago del servicio especial bajo análisis serán los consignatarios de la carga (o representantes como agentes marítimos), ya sea que este servicio sea demandado por el consignatario (o su representante) o la SUNAT.

APMT Callao plantea o propone facturar el servicio bajo análisis por contenedor y operación. El monto de cobro será el mismo para un contenedor vacío de 20 o 40 pies.

[5] En la Propuesta de Servicio entregado a INDECOPI, con copia a OSITRAN, no se precisó que el servicio especial bajo análisis incluía dentro de su alcance la conexión y desconexión.

Classification: Internal

4.2 Necesidad logística

El servicio especial bajo análisis, y en el caso objetivo que se requiere de la fijación de una tarifa (regulada), es una necesidad logística principalmente de los usuarios que pescan recursos hidrobiológicos (pescado, calamar y carnada) en aguas internacionales y que descargan dichas mercancías en forma fraccionada por el Terminal Norte. Luego de la descarga en forma fraccionada de estos recursos hidrobiológicos algunos usuarios necesitan colocar estos productos en contenedores vacíos, y que, en un número determinado de casos, necesitan que los contenedores reefer vacíos se encuentren a una determinada temperatura de frío.

Es en ese contexto, que el servicio de pre-enfriado de contenedor vacío se convierte en una necesidad para algunos usuarios de recursos hidrobiológicos que necesitan colocar su pesca en sus contenedores vacíos previamente enfriados.

Es muy importante precisar que, en el caso del pescado congelado, la necesidad de pre- enfriar el contenedor vacío es opcional o es una necesidad de unos pocos usuarios de pescado congelado y para casos limitados, en la medida que la consolidación de este producto dentro del contenedor vacío reefer se realiza en la mayoría de los casos sin pre- enfriar[6]. En algunos casos puntuales, APMT Callao ha pre- enfriado contenedores vacíos reefer[7], de acuerdo con las solicitudes de los agentes marítimos que requieren consolidar productos hidrobiológicos.

4.3 Ubicación física y recursos utilizados

4.3.1 Ubicación física

El servicio bajo análisis se prestará en la zona de almacenamiento, principalmente en el almacén 9 del Terminal Norte. Las inspecciones y monitoreos se realizan durante el tiempo de pre-enfriado del contenedor vacío hasta que llegue a la temperatura requerida.

4.3.2 Recursos

Los principales recursos que destinará APMT Callao para la prestación del servicio bajo análisis se refiere a los siguientes:

- Personal técnico reefer para la conexión y desconexión, el seteo de temperatura (que implica leer la carta de temperatura del contenedor y programar para alcanzar la temperatura que se indica en la carta y los parámetros que se desea alcanzar) y para el monitoreo e inspección que se realiza durante el tiempo que dure el pre-enfriado.
- Otro personal: supervisor de patio

[6] Un mayor detalle de la demanda del servicio bajo análisis relacionado a productos hidrobiológicos descargados en forma fraccionada se presenta en el próximo capítulo.
[7] APMT Callao, en aquellos casos puntuales que ha pre-enfriado contenedores vacíos para que se consolide pescado congelado, lo ha realizado de forma gratuita.

Classification: Internal

- Provisión de energía eléctrica a través de las tomas reefer instaladas en el Almacén 9 del Terminal Norte.
- Uso de área de zona de almacenamiento (almacén 9).
- Equipos o herramientas básicas (como EPP's, cinta aislante, llaves, entre otros.

Gran parte de los recursos anteriormente citados, que implican costos operacionales, de mantenimiento y costos de inversión, representan costos comunes. Más adelante, en la sección 7.2.4 se presenta en detalle los principales recursos a modo de costos comunes que se asume en la prestación del servicio bajo análisis.

5. SUSTENTO TÉCNICO - ECONÓMICO

El sustento técnico económico de los supuestos y parámetros utilizados en el estudio se encuentran desarrollados en detalle en los próximos capítulos. No obstante, respecto de la base de datos utilizada, se puede mencionar que éstas provienen de diversas fuentes de información[8]. Las principales fuentes de información de datos utilizadas en el presente estudio se presentan a continuación, según el análisis al que apoye:

- Análisis de demanda:
  - Estadísticas de toneladas de productos hidrobiológicos descargados en forma de carga fraccionada por el Terminal Norte entre los años 2012 al 2019. Esta información proviene de APMT Callao.
  - Estadísticas del número de contenedores que fueron utilizados para consolidar los productos pesqueros descargados en forma de carga fraccionada por el Terminal Norte en el periodo 2016 – 2019. Esta información proviene de APMT Callao.

- Análisis y desarrollo de Tarificación comparativa:
  - Tarifarios de terminales portuarios y de depósitos extraportuarios (off dock). Se debe mencionar, que la información utilizada en cuanto a los tarifarios es pública.

6. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

6.1 Serie histórica

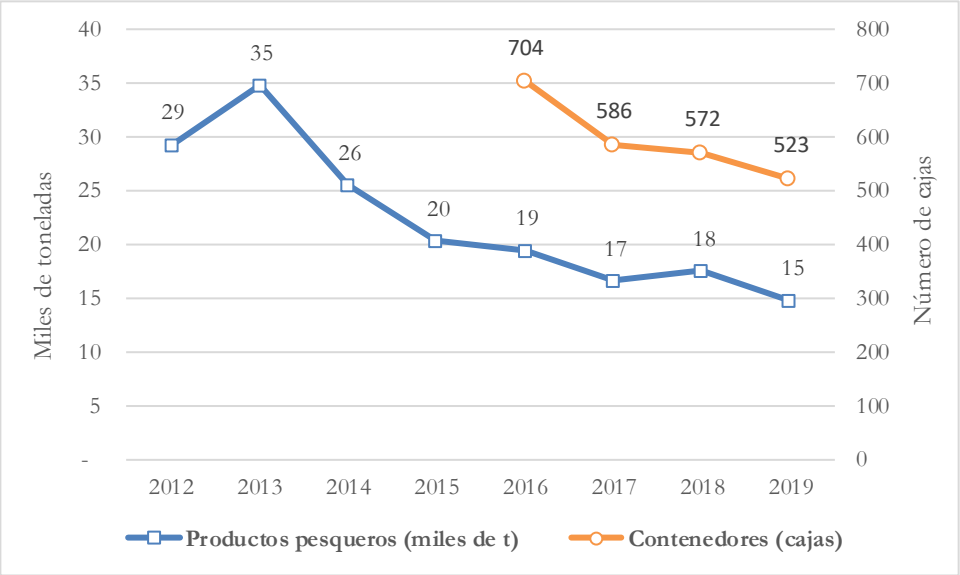
A la fecha la mercancía que ha requerido consolidación dentro de un contenedor vacío previamente pre-enfriado son los productos hidrobiológicos congelados (pescado/calamar y carnada) que son pescados en aguas internacionales y descargados en forma fraccionada desde naves pesqueras. En el gráfico siguiente se puede observar las toneladas de productos pesqueros que han sido descargados

[8] En los próximos capítulos se explica en detalle las bases de datos utilizadas.

Classification: Internal

por el Terminal Norte (en más del 90% por el Muelle N° 3) en forma de carga fraccionada; así como el número de contenedores que se han requerido para consolidar todas estas toneladas de productos pesqueros[9]. Se observa que el número de toneladas, y por ende el número de contenedores, han ido descendiendo progresivamente entre el 2012 y 2019.

Gráfico N° 1
Toneladas de productos pesqueros congelados descargados y número de contenedores vacíos utilizados para consolidar estos productos pesqueros



Fuente: APMT Callao
Elaboración: EL Consultor

En el cuadro siguiente, se presenta los principales usuarios que han solicitado la descarga de los productos hidrobiológicos en forma fraccionada y el servicio especial de consolidación de este producto en contenedores. Estos usuarios son lo que finalmente demandarían el servicio bajo análisis.

[9] Todos los productos pesqueros congelados que se descargan en forma fraccionada son consolidados en contenedores ya sea para que sean exportados o sean sacados por puerta de acceso del Terminal Norte. Muy eventualmente algunos contenedores con productos pequeros son trasladados a puerta interna de DPW Callao para que por este terminal se exporte el contenedor. Entonces el porcentaje de productos pequeros que se consolida en contenedores es del 100%

Classification: Internal

Cuadro N° 1
Principales usuarios relacionados con productos hidrobiológicos descargados en forma fraccionada

Agencia Marítima	Participación
DOLMAR	33%
TRANS PERU SHIPPING SAC	25%
GYOREN DEL PERU S.A.C.	16%
NAVITUNA	14%
GLORIA EFE SA	3%
JALDAMAR S.L.	3%
KABUSHIKI KAISHA CHOKYU	2%
MARITIMA DEL WORLD	3%
ASIA MARITIMA SAC	2%

Fuente: APMT Callao
Elaboración: EL Consultor

Respecto a los contenedores del gráfico anterior que han sido utilizados para consolidar productos pesqueros, y tal como se ha mencionado en la Propuesta de Servicio, no se cuentan con estadísticas de cuántos de ellos han demandado el pre-enfriado del contenedor vacío. Tampoco se cuenta con las estadísticas de cuántas de las toneladas descargadas con productos hidrobiológicos fueron consolidadas en contenedores vacíos previamente pre-enfriados.

No obstante, se estima que menos del 1% de estos contenedores habrían solicitado el pre-enfriado del contenedor vacío. Incluso, se podría mencionar que pueden haber existido años donde los usuarios de productos hidrobiológicos no han requerido el servicio bajo análisis. Si se asume que el 1% de contenedores utilizados para consolidar pescado congelado requieren de pre-enfriado, entonces, esto significa que, en el año 2019, sólo se habría solicitado el servicio bajo análisis para 5 o 6 contenedores o que sólo 140 a 168 toneladas de productos hidrobiológicos se habrían consolidado en contenedores vacíos previamente pre-enfriados. Esto significaría que existen varios meses al año donde no se ha demandado el servicio.

Cabe mencionar, que se han realizado conversaciones con algunas agencias marítimas (que son los principales usuarios que solicitan la descarga de carga fraccionada de pescado, así como la consolidación de esta mercancía y los que han solicitado y solicitarían el servicio de pre-enfriado) para estimar el porcentaje de contenedores que requerirían de pre-enfriado dentro del total de contenedores utilizados para consolidar pescado congelado. Lo que se pudo derivar de las repuestas dadas es que no realizan pre-enfriado del contenedor vacío fuera del Terminal Norte. Entonces, el mercado actual de pre-enfriado de contenedores vacíos para pescado congelado en el Puerto del Callao y alrededores es el que se observa en el Terminal Norte. Esto significa, asumiendo el porcentaje mencionado en el párrafo anterior, que aproximadamente sólo 1% de las toneladas de pescado congelado descargada en forma fraccionada son consolidados en contenedores previamente pre-enfriados (o que sólo el 1% de los contenedores utilizados para consolidar pescado congelado han requerido pre-enfriado).

Classification: Internal

6.2 Proyecciones

Como es de suponer, con las estadísticas que se tienen, no es posible realizar proyecciones confiables del servicio bajo análisis relacionado con productos pequeros descargados en forma fraccionada. Asimismo, se han realizado entrevistas o conversaciones con algunas agencias marítimas, pero estos no han podido mencionar cuántos contenedores vacíos requerirán de pre-enfriado en el futuro.

No obstante, lo que sí se sabe es que la demanda actual es eventual y lo más probable es que siga siendo eventual en el futuro. Aunque, también existe la posibilidad de que en el futuro la demanda sea nula en determinados años.

A pesar de lo mencionado en los dos párrafos anteriores, se realiza una sencilla proyección, basada en la información que se tiene, con la única finalidad de mostrar que se obtendría valores bastante reducidos; valores de demanda que deberían ser considerados al momento de seleccionar la metodología para la fijación de la tarifa máxima. Los supuestos de esta sencilla proyección son los siguientes:

- Se estima que el volumen de productos hidrobiológicos que se pescarán en aguas internacionales y que se descargarán en forma fraccionada por el Terminal Norte se mantendrá en alrededor de 16,360 toneladas, que es el promedio registrado en los últimos 3 años (2017 – 2019).
- Se tiene conocimiento que la demanda actual por el servicio bajo análisis relacionado a pescado congelado es eventual y se estima que lo más probable es que siga siendo eventual en el futuro. Entonces, se asume que en el futuro sólo el 1% de contenedores que se utilicen para consolidar los productos pesqueros pescados en aguas internacionales demandarán el servicio de pre-enfriado.

Con los supuestos anteriores, y considerando que se embarca un promedio de 28 toneladas por contenedor, se estima entonces que anualmente 585 contenedores serían utilizados para consolidar los productos hidrobiológicos; y de estos, 6 contenedores solicitarían el servicio de pre-enfriado de contenedor vacío (que es lo mismo que únicamente 164 toneladas de pescado congelado serían consolidadas en contenedores vacíos previamente enfriados).

Este número de contenedores de demanda futura del servicio bajo análisis apenas representa al 0.001% de los contenedores que se han movilizado en el año 2019 por el Terminal Norte y al 0.0004% de los contenedores que se han movilizado, en este mismo año, en el Puerto del Callao. Asimismo, las 164 toneladas de demanda que atendería el servicio bajo análisis apenas representarían el 0.007% de la carga fraccionada que se ha descargado, en el 2019, por el Terminal Norte.

Un aspecto final para mencionar, y tal como ya se adelantó, es que se debe analizar si la demanda bastante reducida -o incluso nula- que se podría dar en los próximos años justifica la intervención regulatoria (fijación de una tarifa máxima) por parte de OSITRAN, tomando en consideración el principio costo – beneficio de la regulación establecido en el RETA de OSITRAN.

Classification: Internal

7. METODOLOGÍA UTILIZADA COMO BASE PARA LA PROPUESTA DE FIJACIÓN TARIFARIA

Un aspecto central en la fijación de una tarifa es la metodología que se utilizará para tal fin. En el presente apartado se determinará la metodología que APMT Callao considera como relativamente óptima desde la perspectiva del cumplimiento de los principios señalados en el RETA de OSITRAN, los cuales abarcan conceptos de eficiencia, práctica regulatoria (consistencia y predictibilidad), equidad, entre otros.

En la primera parte de este capítulo, se describe los principios que debe seguir la práctica regulatoria, así como las metodologías establecidas en el RETA, las cuales representan el punto de partida en la selección de la metodología para proponer la tarifa por el servicio bajo análisis.

En la segunda parte, se analiza, en primer lugar, la experiencia regulatoria del OSITRAN en procesos de fijación tarifaria de servicios portuarios, lo que delimita las metodologías utilizadas para tal fin (metodología de costos incrementales y de tarificación comparativa, también denominado *benchmarking*). Luego, se describe las definiciones y criterios de aplicación de las metodologías que han sido utilizadas en estos procesos de fijación tarifaria, según lo señalado por el RETA. Con base a estas definiciones y criterios de aplicación se puede adelantar que las metodologías de Tarificación comparativa y costos incrementales poseen ventajas que la harían aplicables. Es por lo anterior que el estudio determina tarifas sobre la base de ambas metodologías.

7.1 Principios y metodologías planteados en el RETA para la fijación de tarifas

En el artículo 18 del RETA de OSITRAN, se señala que el ejercicio de la función reguladora por parte del OSITRAN, se sujeta a los límites y lineamientos planteados a que se refieren los siguientes principios:

> ***"Artículo 18. Principios***
>
> 1. *Libre Acceso: La actuación del OSITRAN en el ejercicio de la función reguladora, deberá orientarse a garantizar al usuario el libre acceso a la prestación de servicios, y a la infraestructura, siempre que se cumplan los requisitos legales y contractuales correspondientes.*
> 2. *Promoción de la Cobertura y la Calidad de la infraestructura: La actuación del OSITRAN en el ejercicio de la función reguladora contribuirá a la sostenibilidad de los servicios que se derivan de la explotación de la infraestructura y al aumento de la cobertura y calidad de los servicios derivados de la explotación de la Infraestructura de Transporte de Uso Público. Para tal fin, se reconocerán retornos adecuados a la inversión, y se velará porque los términos de acceso a la prestación de los servicios derivados de la explotación de dicha infraestructura sean equitativos y razonables.*
> 3. ***Sostenibilidad de la oferta**: El nivel tarifario deberá permitir que se cubran los costos económicos de la prestación del servicio.*
> 4. ***Eficiencia** (productiva y asignativa): Comprende la aplicación de los siguientes conceptos:*
>
>   *Eficiencia productiva: En la producción de servicios derivados de la explotación de la infraestructura de Transporte de Uso Público deberá minimizarse el costo de producción con el nivel dado de la infraestructura.*

Classification: Internal

La eficiencia asignativa: Las tarifas deben reflejar los costos económicos eficientes. En el largo plazo las tarifas tenderán a igualar el costo marginal de producción de los servicios, procurándose una mejor asignación de recursos en la inversión y administración de la infraestructura de transporte de uso público por parte de las Entidades Prestadoras.

5. ***Equidad**: Las tarifas deberán permitir que los servicios derivados de la explotación de la Infraestructura de Transporte de Uso Público sean accesibles a la mayor cantidad posible de usuarios.*
6. *No discriminación: La actuación del OSITRAN en el ejercicio de la función reguladora deberá orientarse a evitar que las Entidades Prestadoras otorguen injustificadamente a los Usuarios, un trato diferenciado frente a situaciones de similar naturaleza, de manera que se coloque a unos en ventaja competitiva frente a otros.*
7. ***Principio de costo – beneficio de la regulación**: La intervención regulatoria del OSITRAN, a través de la fijación, revisión o desregulación de tarifas, considerará un análisis de los costos y beneficios derivados de dicha intervención, teniendo en cuenta criterios tales como la regularidad del servicio, evolución de la demanda, costos administrativos, procesales y de supervisión involucrados, entre otros.*
8. ***Predictibilidad**: En los procesos de fijación, revisión o desregulación tarifaria el OSITRAN procurará utilizar criterios de decisión similares ante situaciones o circunstancias de similares características.*
9. ***Consistencia**: En la fijación o revisión tarifaria, el OSITRAN deberá asegurarse de que exista coherencia entre las metodologías de tarificación aplicadas a los diversos servicios que prestan las Entidades Prestadoras así como en la determinación de la estructura del Sistema Tarifario.*
10. *Transparencia: En los procesos de fijación, revisión o desregulación tarifaria, el OSITRAN garantizará el acceso a la información de los legítimamente interesados, mediante los mecanismos de publicidad y participación, establecidos en el presente Reglamento. En el caso de infraestructuras deficitarias, el OSITRAN buscará hacer transparentes las fuentes de financiamiento, distinguiendo aquellas fuentes distintas a las tarifas.*

Las entidades prestadoras deberán cumplir con estos principios, en lo que corresponda."

*(**El resaltado es nuestro**)*

Por otro lado, en el artículo 19 RETA de OSITRAN, referido a las "Metodologías para la fijación y revisión tarifaria", se incluye las siguientes metodologías:

*"**Artículo 19. Metodologías para la fijación y revisión tarifaria***
Corresponde al OSITRAN establecer la metodología en base a la cual se realizará la propuesta de fijación y revisión tarifaria.

En el caso de iniciarse un procedimiento de fijación tarifaria la propuesta podrá sustentarse en la aplicación de cualquiera de las metodologías listadas a continuación, las cuales tienen carácter meramente enunciativo:

1. *Costos Incrementales*
2. *Costo Marginal de largo plazo*
3. *Costos Totalmente Distribuidos*
4. *Disposición a pagar*

Classification: Internal

5. Tarifación comparativa (Benchmarking)
6. Empresa Modelo Eficiente
7. Costo de Servicio
(…)

La aplicación de las metodologías a que hace referencia el presente artículo se realizará en concordancia con el tipo de infraestructura y la naturaleza del servicio cuya tarifa es materia de fijación o revisión."

En la elección de la metodología que se usará para proponer la tarifa por el servicio bajo análisis, se prestará atención a que ésta se encuentre acorde con los principios señalados en el artículo 18 del OSITRAN, principalmente en los que se refiere a consistencia, predictibilidad, sostenibilidad, eficiencia, equidad y costo beneficio de la regulación.

7.2 Tarificación comparativa: metodología seleccionada y sustentación

La selección de la metodología para la fijación de tarifas del servicio "Pre-enfriado de contenedor vacío" relacionado a productos hidrobiológicos descargados en forma fraccionada, tal como se ha mencionado anteriormente, se realizará tomando como base no solo los principios señalados por OSITRAN, sino también las características propias del servicio.

7.2.1 Experiencia regulatoria en fijación de tarifas por servicios portuarios

El análisis de la selección de la metodología óptima se inicia considerando la experiencia regulatoria en materia de fijación de tarifas por servicios portuarios, lo que conduce a los principios de predictibilidad y consistencia.

Al respecto, existen varias experiencias en materia de fijación de tarifas de servicios portuarios. En el cuadro N° 2, se resumen la mayoría de estas experiencias en materia de fijación tarifaria que incluye los servicios portuarios sujetos a fijación tarifaria, los administradores portuarios, la fecha de la fijación y las metodologías de fijación tarifaria empleadas en estas experiencias.

Cuadro N° 2
Experiencia en materia de fijación tarifaria por servicios portuarios

Experiencia en fijación y servicios involucrados	Administrador	Instalaciones	Año de fijación	Metodología empleada
1. Embarque/descarga de pasajeros – Uso de Muelle	ENAPU	Terminales bajo su administración	2001	Tarificación comparativa
1. Uso de Muelle (carga fraccionada)	TISUR	TP Matarani	2004	Tarificación comparativa

Classification: Internal

1. Uso de amarradero 2. Amarre y desamarre 3. Uso de muelle (todos los tipos de carga)	ENAPU	TP de Paita, Salaverry, Chimbote, Callao, San Martín e Ilo.	2004	Tarificación comparativa y Costos totalmente distribuidos (ABC)
1. Uso de muelle - Embarque de pasajeros	TISUR	TP Matarani	2005	Tarificación comparativa
1. Embarque y descarga de contenedores mediante grúas pórtico	ENAPU	Terminal Norte - Callao	2009	Costos incrementales El benchmarking es utilizado para establecer la unidad de cobro
1. Embarque/descarga de carga de proyecto 2. Re-estiba de carga fraccionada 3. Re-estiba de carga rodante	APMT Callao	Terminal Norte Multipropósito	2013	Costos incrementales Se analiza los resultados que arroja el benchmarking
1. Uso de barreras de contención	APMT Callao	Terminal Norte Multipropósito	2013	Tarificación comparativa
1. Tratamiento especial de carga fraccionada peligrosa	APMT Callao	Terminal Norte Multipropósito	2013	Tarificación comparativa
1. Almacenamiento del cuarto día en adelante 2. Embarque/descarga de contenedores IMO de 20 pies 3. Consolidación/desconsolidación de contenedores 4. Pesaje adicional por contenedor o carga fraccionada 5. Colocación/remoción de etiquetas, precintos 6. Suministro de energía eléctrica a contenedores reefer	COPAM	Terminal Portuario de Yurimaguas	2016 y 2017	Tarificación comparativa Inicialmente se pensó en costos incrementales
1. Provisión de equipamiento para movimiento adicional de carga 2. Consolidación/desconsolidación para contenedores reefer 3. Suministro de energía eléctrica 4. Embarque/descarga de contenedores IMO de 40 pies	COPAM	Terminal Portuario de Yurimaguas	2018	Costos incrementales y tarificación comparativa

Fuente: Resoluciones de Consejo Directivo de OSITRAN.
Elaboración: EL Consultor

En el cuadro anterior se puede observar que la metodología más utilizada ha sido la tarificación comparativa o benchmarking. Dentro de las diez experiencias regulatorias descritas, se ha utilizado la

Classification: Internal

metodología de tarificación comparativa exclusivamente en seis de estas experiencias. En la experiencia del 2004 en ENAPU, la metodología relevante fue la del benchmarking; no obstante, se utilizó en forma complementaria la metodología de costos totalmente distribuidos. En otras dos experiencias (ENAPU 2009 y APMT Callao relacionado a re-estibas y carga de proyecto), la fijación tarifaria se determinó en base a la metodología de costos incrementales; sin embargo, también se utilizó de alguna forma la metodología de tarifación comparativa. Y en la última experiencia descrita se utilizó para algunos servicios la metodología de costos incrementales y para otro servicio la de tarificación comparativa.

A continuación, se resume cada una de las diez experiencias regulatorias y los criterios establecidos para utilizar la metodología de *benchmarking* o costos incrementales. Adicionalmente, se podrá observar que, en todos los casos, a excepción de las experiencias relacionadas con el Terminal Portuario de Yurimaguas, se analizó la posibilidad de utilizar en un primer momento la metodología del *benchmarking*, pero luego fue descartada por no ser apropiada y se prosiguió con el análisis de otras metodologías.

En la primera experiencia regulatoria de fijación de tarifas de servicios portuarios[10], resumida en la Resolución N° 032-2001-CD/OSITRAN, correspondiente al servicio de embarque/desembarque de pasajeros – uso de muelle, se estableció lo siguiente respecto de la metodología:

> ***"Que, la regulación de un servicio por tarifa máxima requiere estar sustentada*** *en estudios sobre la estructura y asignación de los costos en los que incurre la Entidad Prestadora de tal servicio, así como* ***en información sobre tarifas o precios para servicios comparables prestados en infraestructuras de similares características****;*
>
> *Que, por tratarse de un servicio nuevo, es recomendable establecer una regulación temporal que determine un periodo de observación de un año, mientras se obtiene mayor información sobre el comportamiento del mercado, así como de los beneficios y costos de la regulación tarifaria del servicio, lo que permitirá realizar los estudios de costos definitivos y tarifas comparadas necesarios; …."*
>
> ***(El resaltado es nuestro)***

La Resolución N° 30-2004-CD/OSITRAN, que incluye el Estudio Tarifario – Revisión de tarifas máximas del Terminal Portuario de Matarani - versión 3, resume la segunda experiencia regulatoria, específicamente la parte correspondiente a la fijación de tarifa del servicio de uso muelle de carga fraccionada. Sobre los aspectos metodológicos (página 53 del estudio tarifario), se menciona lo siguiente:

> *"En este caso particular,* ***la aplicación del método de tarifación comparativa (benchmarking) es congruente, toda vez que no se cuenta con información de costos económicos que permita estimar los costos incrementales del servicio****. Asimismo, el sistema de contabilidad regulatoria se encuentra en su periodo de transición con información que puede ser modificada a medida que se perfeccione los direccionadores de costo y se detalle el grupo de servicios por uso de muelle.*

[10] No se toma en cuenta la fijación de tarifas que se realizó el año 1999. Pues no se tiene información al respecto.

Classification: Internal

> *En estas condiciones, se debe recurrir a evaluar tarifas de infraestructuras portuarias con características similares, tomando en consideración los marcos regulatorios y escala de operaciones*. ***La ventaja de este método es su poder para reducir la asimetría de información****, cuando el servicio que se pretende corregir presenta distorsiones creadas por una discriminación aparentemente arbitraria, que no sólo tiene efecto en el mercado donde opera el TPM, sino que las consecuencias de la distorsión generan un precedente negativo que puede afectar a toda la industria portuaria."*
>
> ***(El resaltado y subrayado es nuestro)***

Cabe señalar que, en esta segunda experiencia regulatoria, se analizó las tarifas de los puertos General San Martín (Pisco), Ilo, Arica, Iquique y Southern (en Ilo); estos tres últimos fueron tomados como muestra para fijar la tarifa por el servicio de uso de muelle de carga fraccionada.

La Resolución N° 31-2004-CD/OSITRAN, que incluye el Estudio Tarifario – Revisión de tarifas máximas de servicios portuarios de ENAPU - versión 5, resume la tercera experiencia regulatoria. Respecto de los aspectos metodológicos se menciona lo siguiente:

> *"Se debe precisar que la utilización del costeo ABC y los resultados obtenidos no determinan que la tarifa máxima se fijará necesariamente sobre esta base. En efecto, dichos costos deben ser contrastados con las tarifas de otros puertos de la región (benchmarking). Asimismo, no incluyen el costo de las externalidades."*
>
> *En esta etapa se determinará, sobre la base referencial de los costos unitarios ABC y tarifas "benchmarking" de una muestra seleccionada de puertos de la Costa Oeste Sudamericana, las tarifas máximas propuestas y la rentabilidad esperada de cada unidad de negocios portuario. En el caso que los costos unitarios obtenidos no sean razonables, o presenten distorsiones que no permitan proponer una tarifa basada en costos, la tarificación se basará en el benchmarking portuario.*
>
> ***El criterio con mayor peso en la determinación de la propuesta tarifaria es el llamado "benchmarking". Es decir, las tarifas portuarias deben tender a ubicarse, en lo posible, dentro de un rango de tarifas de puertos comparables*** *de la costa oeste sudamericana, agrupados según la escala de operaciones (tamaño), como se explicará en la siguiente sección. El propósito de este criterio es contribuir a mejorar la competitividad del comercio exterior peruano."*
>
> ***(El resaltado y subrayado es nuestro)***

En esta tercera experiencia regulatoria, se seleccionaron los puertos de Buenaventura (Colombia), Guayaquil (Ecuador) y Valparaíso (Chile) como muestra relevante para fijar determinadas tarifas[11].

La Resolución N° 063-2005-CD/OSITRAN, que incluye la exposición de motivos y el Informe Tarifario – Fijación de tarifas máxima por embarque de pasajeros en el Terminal Portuario de

[11] En esta experiencia regulatoria se descartó los puertos sudamericanos de la costa Atlántica por los altos niveles de tráfico, que por la presencia de mayores economías de escala los hacen menos comparables con los puertos de la Costa Oeste. En otras palabras el resultado que habría podido sucedido era que se habría obtenido probablemente menores tarifas lo que podría afectar la sostenibilidad del Terminal Norte.
También se dejó de lado a puertos de otros continentes por argumentos como las diferencias sustanciales en los marcos regulatorios (mayor o menor participación del Estado), condiciones de la infraestructura y el nivel de desarrollo de los países.

Classification: Internal

Matarani, resume la cuarta experiencia regulatoria. Respecto de los aspectos metodológicos, menciona lo siguiente:

> *"El RETA establece las metodologías para fijación y revisión de tarifas.* ***La elección de una metodología estará en función a los costos y beneficios que represente su selección y aplicación****. Como es evidente, la fijación de tarifa como su posterior monitoreo e impacto, están asociados a costos regulatorios. En este caso particular, en que se tiene registrado tres servicios de crucero que han recalado en el TPM (con un total de 900 pasajeros), se debe elegir una metodología que sea consistente con los principios que establece el RETA como también el Reglamento General de OSITRAN. Éste último es claro al señalar (artículo 6º) que OSITRAN debe evaluar los beneficios y costos de sus decisiones, las que deben estar sustentadas bajo criterios de racionalidad y eficacia.*
>
> ***De otro lado, el servicio de embarque de pasajeros*** *es un servicio nuevo en el TPM,* ***asociado a*** *una baja demanda (dos cruceros por año con un promedio de 450 pasajeros) y* ***proyecciones de tráfico (cruceros y pasajeros) inciertas,*** *propias de un servicio en etapa de desarrollo inicial.* ***Por estas condiciones, no se justificaría la realización de proyecciones de tráfico de pasajeros, de inversiones en el largo plazo como la construcción de flujos de caja o de costos incrementales o costos totalmente distribuidos.*** *Cabe señalar que en el caso de la fijación de tarifa de embarque de pasajeros en el Puerto del Callao (2001) como las brindadas por los terminales de provincias (Paita, Salaverry, Chimbote, General San Martín e Ilo (2004) éstas fueron determinadas mediante la aplicación del método de tarificación comparativa (conocida normalmente como benchmarking).*
>
> *En el supuesto de aplicarse una metodología basada en costos totalmente distribuidos, el bajo nivel de demanda distorsionaría los costos unitarios del servicio de embarque, sean éstos obtenido bajo costeo histórico o costeo estándar. En efecto, el costo unitario pierde neutralidad e introduce distorsiones cuando las demandas resultan muy bajas o muy altas. En el supuesto de aplicarse costos incrementales, se requeriría de proyecciones de tráfico de pasajeros y de inversiones. En este caso, la baja demanda y la incertidumbre sobre el servicio no justificaría efectuar dichas estimaciones por la falta de regularidad o señales que indiquen que existe un potencial de desarrollo del servicio.*
>
> ***En este contexto, se ha considerado que la tarificación comparativa es el método más apropiado para determinar la propuesta tarifaria****. El mismo debe basarse en los costos o tarifas de otros puertos comparables en tecnología, tráfico y marco regulatorio. Aun cuando las características entre los puertos pueden diferir, la metodología resulta útil y poco costosa, pues los costos logísticos, entre ellos los portuarios, tenderán a converger al promedio de costos portuarios de los países de la región. Este objetivo ha sido considerado en la revisión de tarifas máximas de ENAPU aprobadas por Resolución Nº 031-2004-CD-OSITRAN (julio de 2004). Asimismo, fue aplicado en la determinación de la tarifa provisional del TPM (noviembre 2004)."*
>
> ***(El resaltado y subrayado es nuestro)***

En esta cuarta experiencia regulatoria, los puertos seleccionados para el *benchmarking* fueron General San Martín (Pisco), Ilo, Arica e Iquique.

La quinta experiencia regulatoria en fijación de tarifas por servicios portuarios, que en este caso se refiere al servicio de descarga/embarque de contenedores con grúas pórtico de muelle, se resume en

Classification: Internal

las resoluciones N° 008-2009-CD/OSITRAN y N° 035-2009-CD/OSITRAN, las cuales fijan una tarifa provisional y tarifa final, respectivamente.

En cuanto a la selección de la metodología planteada para este servicio, se resumirá lo establecido en la resolución N° 008-2009-CD/OSITRAN, ya que en la resolución N° 35-2009-CD/OSITRAN, acompañada por la Nota 089-2009-GRE-OSITRAN y publicada en el portal del OSITRAN, no están incluidas las páginas relacionadas con la metodología.

En ambas resoluciones se utiliza la metodología de costos incrementales y el flujo de caja descontado. No obstante, para el caso de la tarifa provisional, se menciona que no se utilizó la metodología del *benchmarking* debido a que los puertos internacionales ofrecían servicios que diferían en alcance al servicio que deseaba ofrecer ENAPU. Por ejemplo, en SPRBUN (Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura), el servicio de utilización de grúas pórtico no incluía el operador de la grúa; mientras que en ENAPU, sí. En el caso de San Antonio Terminal Internacional (STI) y Terminal Pacífico Sur en Valparaíso (TPS), el servicio de descarga y embarque de contenedores con grúas pórtico constituía uno de los servicios, además de los de transferencia, manipuleo en almacén, trinca/destrinca, y otros empaquetados bajo el servicio de transferencia de carga.

En resumen, se decidió no utilizar el *benchmarking* debido a que no se pudo obtener una muestra comparable. Es así como en la Resolución N° 008-2009-CD/OSITRAN se concluye lo siguiente:

> *"Como se puede observar, la principal limitación para utilizar esta metodología en la fijación de la tarifa provisional es que no existe uniformidad entre los puertos. En otras palabras, los puertos ofertan servicios completamente diferentes a los que ofrecerá el Terminal Portuario del Callao, en tal sentido no son comparables. Por lo tanto, con el fin de determinar la tarifa provisional, el Regulador considera pertinente utilizar otra metodología, por ejemplo, Costos Incrementales bajo un flujo de caja de caja descontado."*

En cuanto a la sexta experiencia regulatoria, OSITRAN mediante Informe N° 005-12-GRE-GAL-OSITRAN contenido en la Resolución N° 021-2012-CD-OSITRAN, ha manifestado que la metodología de tarifación comparativa no es apropiada para fijar la tarifa por los servicios de embarque/descarga de carga de proyecto, re-estiba de carga fraccionada y re-estiba de carga rodante. La razón por la cual no se utiliza esta metodología es que los terminales portuarios de la muestra propuestos por la APN enfrentan un marco regulatorio distinto al del Terminal Norte y por el supuesto de que los terminales de la muestra se encuentran en mercados donde no existe competencia. Con base en estos dos argumentos, uno de los cuales es un supuesto, se manifestó que es muy probable que al utilizar los terminales portuarios de la muestra se traslade las rentas económicas positivas al Terminal Norte, lo que contradice la teoría de la regulación económica. Al respecto, dicho informe señala textualmente lo siguiente:

> *"81. (…) debemos agregar que los terminales portuarios utilizados por la APN para efectuar las comparaciones consideran a los servicios especiales materia del presente análisis como servicios no regulados (ver cuadro 2); mientras que, en el caso de APMT, estos mismos servicios serán sujetos a regulación tarifaria……*
>
> *82.* ***El hecho que los servicios materia del presente análisis, no sean regulados en los terminales portuarios de la muestra es de suma importancia. Ello, debido a que no se tiene certeza si esos servicios en los otros terminales son***

Classification: Internal

prestados en condiciones de competencia o no *y, por tanto, si sus tarifas están orientadas a costos o no.*

83. ***En caso esos servicios en los otros terminales no sean prestados en condiciones de competencia, entonces es muy probable que las tarifas se esos servicios en los otros terminales se encuentren por encima de costos, y por lo tanto, las empresas concesionarias tendrían beneficios económicos mayores a cero en la prestación de tales servicios.***

84. *Teniendo en consideración lo anterior, no sería apropiado utilizar la metodología del Benchmarking a efectos de fijar las tarifas para los servicios materia del presente análisis, pues se estaría comparando terminales portuarios que no poseen características similares y, por ende, se estaría contradiciendo lo señalado por la teoría de la regulación económica, en el extremo de que la empresa regulada debe obtener rentas económicas iguales a cero."*

(El resaltado es nuestro)

Luego de resolver que la metodología de *benchmarking* no es apropiada, OSITRAN concluye que, para esta sexta experiencia regulatoria, la metodología que se utilizará es la de costos incrementales.

La sétima experiencia regulatoria se refiere al servicio especial de uso de barreras de contención. Al respecto, OSITRAN mediante Resolución N° 047-13-GRE-GAL-OSITRAN, exposición de motivos y propuesta tarifaria de su gerencia de regulación resuelve utilizar la metodología de tarifación comparativa. En la exposición de motivos de la resolución anterior se resalta el hecho del menor costo y rapidez de utilizar la metodología del benchmarking y porque existe una convergencia en la estructura y en los costos logísticos en el ámbito internacional. Al respecto, se cita algunos numerales de esta exposición de motivos:

"V. PROPUESTA DE OSITRAN

V.1 Metodología

59. *Como se mencionó anteriormente, para la determinación de la tarifa se utilizó la metodología de tarifación comparativa o benchmarking, la cual es definida en el Anexo I, Metodologías para la fijación y Revisión Tarifaria del RETA, de la manera siguiente:*

"Consiste en determinar las tarifas a partir de comparaciones relevantes entre los costos o tarifas de una infraestructura con otras de características similares a la que se desea tarifar. Algunas veces las características entre una infraestructura y otra son diferentes, lo que haría menos efectiva la comparación. Diferencias como el marco regulatorio, la base impositiva, el tipo de moneda de cobro, el empaquetamiento o no de los servicios, políticas tarifarias, riesgo regulatorio, entre otros, pueden reducir la confiabilidad de una comparación tarifaria. Sin embargo, su utilidad sigue siendo válida, por el menor costo y rapidez, más aún cuando existe una convergencia en los costos logísticos en el ámbito internacional."

(el subrayado es nuestro)

60. *En el RETA se precisa que algunas veces las características entre una infraestructura y otra son diferentes, lo que puede afectar la comparación. Diferencias como el marco regulatorio, la base impositiva,*

Classification: Internal

el tipo de moneda de cobro, el empaquetamiento o no de los servicios, las políticas tarifarias, riesgo regulatorio, entre otros, puedes reducir la confiabilidad de una comparación tarifaria.

61. *Sin embargo, sus ventajas radican en los menores costos regulatorios que genera sobre todo cuando existe una convergencia en la estructura y en los costos logísticos en el ámbito internacional. Bajo esta metodología puede medirse el impacto relativo que ejercen los costos de la infraestructura sobre el costo logístico.*

62. *En el caso particular del servicio especial tratamiento especial de usos de barrera de contención, resulta conveniente utilizar la metodología de benchmarking, debido a que las normas internacionales que se aplican para este tipo de carga homogenizan los procesos logísticos. En otras palabras, la cadena logística marítima para carga peligrosa en los diferentes terminales portuarios tiende a operar de forma similar.*

Existen aspectos a resaltar de esta sétima experiencia regulatoria. Primero, que APMTC sobre la determinación de la metodología de la sexta experiencia regulatoria (re-estiba de carga fraccionada y rodante) propuso a OSITRAN una tarifa basada en costos incrementales; no obstante, el ente regulador descarto esta metodología y utilizó, como ya se mencionó, la metodología de tarifación comparativa. Segundo y último, OSITRAN elige la metodología de *benchmarking* basado en el menor costo y rapidez de esta metodología, pero también basado en que los procesos logísticos de este servicio están homogenizados. Sin embargo, la operación similar en operaciones de un determinado servicio no influye o no tiene relación alguna con qué un terminal portuario opere o no en condiciones de competencia que fue un criterio importante utilizado en la sexta experiencia regulatoria.

Respecto a la octava experiencia regulatoria, que se refiere al servicio especial de tratamiento especial de carga fraccionada solicitada por APMT Callao, OSITRAN, mediante Resolución N° 038-13-GRE-GAL-OSITRAN, exposición de motivos y propuesta tarifaria de su gerencia de regulación resuelve utilizar la metodología de tarifación comparativa. En la propuesta tarifaria de este servicio especial se expone similares argumentos que los planteados en la sétima experiencia regulatoria para elegir la metodología de tarificación comparativa. Aunque cabe precisar, que se eligió la metodología de tarificación comparativa porque la muestra reducía el riesgo de obtener rentas económicas.

Entonces, lo que se puede señalar, de la sétima y octava experiencia regulatoria, es que OSITRAN prefirió utilizar la metodología de tarificación comparativa y no la de costos incrementales, a pesar de que APMTC, en el caso de la sétima experiencia regulatoria, propuso y planteó inicialmente una tarifa basada en costos incrementales.

En la novena experiencia regulatoria, que se refiere a seis servicios especiales propuesto por la empresa COPAM en el Terminal Portuario de Yurimaguas, OSITRAN determinó que la metodología a utilizar era la de Benchmarking. No obstante, antes de decidir utilizar esta última metodología primero se tuvo que dejar de lado una primera elección basada en costos incrementales. Al respecto, el resumen ejecutivo de la Propuesta de fijación tarifaria que sustenta la Resolución 019-2017-CD-OSITRA, menciona lo siguiente:

> " *Respecto a la metodología a utilizar para la fijación tarifaria, en el Informe N° 020-2016-GRE-GAJ-OSITRAN, que sustenta la Resolución de Consejo Directivo N° 053-2016-CD-OSITRAN, se recomendó el uso de la metodología de Costo de Servicio, la cual determina las tarifas que la empresa regulada puede cobrar de forma que le permita obtener un ingreso suficiente para cubrir el costo económico en que incurre para producir los servicios que brinda.*

Classification: Internal

Con el objetivo de calcular el Costo de Servicio, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos realizó una serie de requerimientos de información al Concesionario, buscando calcular con precisión los costos operativos que demanda la prestación de cada uno de los Servicios especiales. No obstante, de acuerdo con lo manifestado por el propio Concesionario, no es posible estimar una demanda para los próximos meses en este terminal portuario. Adicionalmente, en los meses que lleva operando el terminal, se ha movilizado un volumen de carga bastante reducido, habiéndose presentado meses en los cuales no se recibió carga alguna, situación muy alejada de las proyecciones que manejaba la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSION cuando diseñó el modelo económico financiero de la concesión.

Considerado que no se cuenta con información histórica ni tampoco con proyecciones de demanda confiables para este terminal portuario, información de vital importancia para la determinación de la Tarifa a través del cálculo del costo de servicio, es preciso modificar la metodología en esta etapa del procedimiento por la metodología de Tarificación Comparativa o benchmarking. *Es importante mencionar que el cambio de metodología no afectará en modo alguno los intereses del Concesionario."*

(El subrayado y resaltado es nuestro)

En esta novena experiencia regulatoria resalta que la preferencia la haya tenido la metodología de costos incrementales y, en caso de no ser factible su aplicación, se procede a utilizar la de benchmarking. Esto es un criterio que al parecer difiere de las experiencias regulatorias anteriores, citadas en el cuadro N° 3, donde la preferencia la tenía la metodología de benchmarking y sólo en caso de que se determinara que no era posible su aplicación o que poseían desventajas se pasaba a utilizar la de costos incrementales. La razón de este cambio de preferencia en la elección de la metodología se basa, aparentemente, en que la concesión del Terminal Portuario de Yurimaguas es cofinanciada, así como en la condición establecida en el Contrato de Concesión de este terminal portuario que establece "que en ningún caso la Tarifa podrá ser menor a los costos operativos que demande la prestación del servicio"[12].

En la décima y última experiencia regulatoria, descrita en el Cuadro N° 3, que se refiere a cuatro servicios especiales propuesto por la empresa COPAM en el Terminal Portuario de Yurimaguas, OSITRAN, mediante Resolución N° 008-2018-CD-OSITRAN e informe N° 003-18-GRE-GAJ-OSITRAN, determinó que la metodología a utilizar era la de costos incrementales para tres de ellas y para el servicio de embarque/descarga de contenedor IMO 40 pies determinó que se utilicé la metodología de Benchmarking. La razón de utilizar benchmarking para el contenedor IMO de 40 pies fue que en una experiencia regulatoria anterior (según el cuadro N° 3 se refiere a la novena experiencia) se utilizó esta metodología para fijar la tarifa del servicio de contenedor IMO de 20 pies; entonces se siguió los principios de predictibilidad y consistencia. Para los otros tres servicios se eligió la metodología de costo de servicio (específicamente la de costos incrementales) a razón de que fue posible identificar con claridad los costos asociados directamente a su prestación.

[12] Ver numeral 61 del documento denominado "Propuesta Tarifaria de un grupo de servicios especiales en el Terminal Portuario de Yurimaguas – Nueva Reforma" que sustenta la Resolución N° 019-2017-CD-OSITRAN.

Classification: Internal

En esta última experiencia regulatoria, que trata también de la concesión cofinanciada del terminal portuario de Yurimaguas, se estaría dando prioridad al uso de la metodología de costos incrementales en lugar del benchmarking.

En función de lo analizado en estas diez (10) experiencias regulatorias, se puede observar que las dos metodologías principalmente utilizadas para la fijación de tarifas por servicios portuarios han sido la de *benchmarking* y costos incrementales. En caso de puertos o concesiones autosostenibles, la prioridad la tendría la metodología del *benchmarking* en caso esta sea aplicable. En el caso de concesiones cofinanciadas la prioridad la tendría la metodología de costo de servicio (preferentemente costos incrementales) y en caso no existieran los insumos para utilizarla (como una demanda histórica registrada o proyecciones confiables, entre otros) se pasaría a utilizar la metodología de benchmarking.

Con el fin de seguir los principios de consistencia y predictibilidad, el análisis de la selección de la metodología para la propuesta de fijación de tarifa por el servicio "pre-enfriado de contenedor vacío", se concentrará en definir la elección entre la metodología de costos incrementales y la metodología de tarifación comparativa (*benchmarking*), bajo el contexto de que el servicio se ofrece en una concesión auto-sostenible y que, en ese contexto, la experiencia regulatoria determina que la prioridad la tiene la metodología de *benchmarking*.

7.2.2 Definición de metodologías: costos incrementales y tarificación comparativa

Respecto de la metodología de costos incrementales, el RETA de OSITRAN, la define como sigue:

> *"Consiste en establecer tarifas sobre la base de los costos que se derivan de proveer un servicio adicional. El costo incremental se refiere a los costos creados por cambios discretos en el nivel de producción de servicios. El costo incremental de largo plazo son los costos adicionales estrictamente necesarios para proveer los servicios de infraestructura de transporte de uso público en forma eficiente, de acuerdo con la tecnología disponible y con el nivel de calidad establecido. Dichos costos permiten cubrir los costos de operación, de mantenimiento y de gastos de capital. Si el servicio deja de prestarse, no se producen efectos sobre el nivel tarifario del resto de los servicios.*
>
> *Esta metodología puede ser utilizada, cuando los costos adicionales que impone la provisión de un servicio nuevo o la atención de un usuario adicional son claramente identificables y separables de la estructura general de costos de la empresa; o existen drivers que permiten objetivamente asignarle costos a dicho servicio."*
>
> ***(El subrayado es nuestro)***

Respecto de la metodología de tarificación comparativa (*benchmarking*), el RETA de OSITRAN, la define como sigue:

> *Consiste en determinar las tarifas a partir de comparaciones relevantes entre los costos o tarifas de infraestructuras con otras de características similares a la que se desea tarifar. Algunas veces las características entre una infraestructura y otra son diferentes, lo que puede afectar la comparación. Diferencias como el marco regulatorio, la base impositiva, el tipo de moneda de cobro, el empaquetamiento o no de los servicios, políticas tarifarias, riesgo regulatorio, entre otros, pueden reducir la confiabilidad de una comparación tarifaria. Sin embargo, su utilidad sigue siendo válida, por el menor costo y rapidez, más aún cuando existe una convergencia*

Classification: Internal

en la estructura y en los costos logísticos en el ámbito internacional. Bajo esta metodología se puede medir el impacto relativo que ejercen los costos de la infraestructura sobre el costo logístico.

(El subrayado es nuestro)

Sobre la base de estas definiciones, en la siguiente sección se analiza, en primer lugar, si la metodología de tarificación comparativa es adecuada para el servicio bajo análisis, y, en caso de que esta no sea posible, se analiza posteriormente la metodología de costos incrementales. Este criterio de procedimiento de elección de metodología conserva los criterios de elección utilizados para puertos autosostenibles con lo que se estaría siguiendo los principios de predictibilidad y consistencia.

7.2.3 Metodología de tarificación comparativa

En las experiencias regulatorias descritas anteriormente, se han planteado una serie de criterios que limitan la aplicación de la metodología de tarificación comparativa. Entre estas limitaciones se encuentran las siguientes:

i. Comparación no efectiva, es decir, que el servicio bajo análisis no pueda ser comparado con servicios que se presten en otros puertos, pero que no posean el mismo alcance.

ii. Traslado de rentas económicas producto de marcos regulatorios distintos en los terminales de la muestra. Si la tarifa del servicio bajo análisis se encuentra regulada, entonces se debe comparar con tarifas internacionales reguladas o, mejor aún, con tarifas de puertos que enfrenten competencia. No se podría utilizar puertos donde no exista competencia y cuyas tarifas no se encuentren reguladas, ya que se corre el riesgo de trasladar rentas económicas obtenidas en los puertos de la muestra al terminal portuario bajo estudio.

Al analizar un gran número de terminales portuarios de la región, se ha podido identificar que en casi todos estos[13] existe una tarifa especial por el servicio de pre-enfriado que es adicional al servicio estándar (sea de contenedores o carga fraccionada). Asimismo, en todos los terminales portuarios analizados, el alcance del servicio bajo análisis coincide con el que se ofrece en estos puertos internacionales; por tanto, la primera limitante descrita anteriormente no aplica para el servicio bajo análisis.

Por otro lado, algunos de los terminales analizados cuentan con tarifas reguladas por la autoridad portuaria de su país (como, por ejemplo, Bahrain Port en el país de Baréin), o en su defecto, los terminales portuarios enfrentan una alta competencia, como sucede dentro de los puertos de San Antonio (entre STI y Puerto Central) y Valparaíso (entre TPS y TCVAL) o a nivel inter-portuario (Arica y otros). Así, en el caso del Terminal Portuario de Arica, se debe precisar que este terminal opera en un mercado donde enfrenta la competencia de otros terminales portuarios como Iquique, Antofagasta e inclusive el mismo Terminal Portuario de Matarani en el caso de la carga boliviana[14].

[13] En algunos terminales portuarios no se ha encontrado porque algunos de ellos disponen de almacenes techados de carga refrigerada (cold storage) y el pre-enfriamiento del contenedor se maneja de diferente forma. En otros terminales la información no es publica y se menciona que es sujeta a cotización. Y en otros terminales la información no es totalmente clara.

[14] Para mayor detalle de la existencia de condiciones de competencia interportuaria entre los terminales que se encuentran dentro del Puerto de Arica y Puerto de Iquique se puede observar los informes siguientes: Plan de Negocios del Puerto de Arica publicado por la Empresa Portuaria de Arica, Memoria Anual 2012 de Iquique Terminal Internacional, Memoria Anual 2011 de Empresa portuaria

Classification: Internal

Al considerar este tipo de terminales portuarios, se elimina o reduce al máximo el riesgo de que se obtenga beneficios mayores que cero.
Asimismo, si se considera que la demanda del servicio bajo análisis relacionado a productos hidrobiológicos ha sido bastante reducida y se estima que se mantendrá así en el futuro, entonces se puede mencionar que la obtención de rentas económicas, en caso de ser posible será insignificante. Es insignificante puesto que los ingresos que obtendría APMTC de la prestación del servicio bajo análisis, incluso con una tarifa de USD 100 por contenedor (que es más del doble del que propone APMTC), apenas alcanzaría los USD 600 anual, que representa el 0.0003% de los ingresos que se han obtenido el año 2019.

Por tal razón, se justifica proponer a la metodología de tarificación comparativa como la óptima para fijar las tarifas que plantea APMT Callao por el servicio de "pre-enfriado de contenedor vacío". La aplicación de esta metodología se encuentra acorde con la experiencia regulatoria en servicios portuarios por lo que también se encuentra en concordancia con los principios de predictibilidad, consistencia y eficiencia señalados en el RETA.

En el siguiente capítulo se analizará el impacto y las ventajas de la propuesta tarifaria que se deriva de la metodología del *benchmarking* sobre el comercio exterior de los productos hidrobiológicos descargados en forma fraccionada y consolidado en contenedores, lo que permite verificar la concordancia con el principio de equidad planteado en el RETA.

7.2.4 Metodología de costos incrementales

En este apartado se aborda la metodología de costos incrementales. Si bien APMT Callao propone y justifica el uso de la metodología de benchmarking se aborda la de costos incrementales con la finalidad de hacer notar que existen aspectos que limitan la aplicación de la metodología de costos incrementales. Entre estas limitaciones destacan las siguientes:

i. Demanda incierta o nula
ii. Costos comunes fijos y variables difíciles de asignar

Las características anteriormente citadas de por sí no harían apropiado que se utilice la metodología de costos incrementales. Asimismo, un análisis del costo beneficio del tipo de regulación otorgaría un mejor resultado a favor de la metodología de tarificación comparativa respecto de la metodología basada en costos.

a. Desventajas

a.1 Demanda futura incierta o nula

Tal como se ha sustentado en el apartado "proyección de demanda", existe una demanda futura incierta respecto del número de contenedores vacíos que solicitarán el servicio bajo análisis, el cual incluso podría ser nulo.

de Iquique, Estudio de Demanda de la licitación para una concesión de dos nuevos frentes de atraque en el Puerto de Iquique, entre otros.

Classification: Internal

Uno de los inputs básicos para el desarrollo de la metodología de costos incrementales es la proyección de la demanda futura, ya que de ella depende la cuantificación de los costos incrementales y los resultados de la tarifa. En ese contexto, la proyección de la demanda debe ser confiable y, si es posible, robusta técnicamente. Si esta demanda es incierta, entonces los resultados que se alcance con la metodología anterior no son confiables, lo que puede llevar a una subestimación o sobreestimación de la tarifa que puede afectar al concesionario o a los usuarios finales del Terminal Norte.

Asimismo, siguiendo el precedente establecido en la Resolución 063-2005-CD/OSITRAN -que menciona que ante proyecciones de tráfico inciertas no se justificaría la realización de proyecciones y la construcción de flujos de caja o costos incrementales o costos totalmente distribuidos-, y de acuerdo con el principio de predictibilidad que señala que OSITRAN procurará utilizar criterios de decisión similares ante situaciones o circunstancias de similares características, se considera que OSITRAN debe utilizar el mismo criterio para el presente servicio bajo análisis. Es decir, ante la demanda incierta de los contenedores vacíos que solicitarán el pre-enfriado, y siguiendo el criterio establecido en la resolución mencionada anteriormente, no se justifica para el servicio bajo análisis la realización de proyecciones, la construcción de flujos caja o costos incrementales o costos totalmente distribuidos.

a.2 Costos comunes difíciles de asignar

En la definición del RETA de costos incrementales, se menciona que esta metodología puede ser utilizada cuando existen drivers que pueden asignar de forma objetiva los costos generales de la empresa. En otras palabras, si determinados costos comunes (fijos y variables) utilizados para atender diversos servicios no pueden ser asignados de forma objetiva a los diversos servicios que comprometen dichas inversiones, entonces existe una limitante o desventaja importante en la utilización de la metodología de costos incrementales.

En el caso del servicio especial de pre-enfriado de contenedor vacío relacionado con productos hidrobiológicos descargados en forma fraccionada, existen costos comunes que son utilizados también por otros servicios. La asignación de varios de estos costos comunes es compleja (alto costo para asignar); además, la objetividad de asignación demandaría un esfuerzo importante, en caso de lograrlo.

Entre los recursos comunes dispuestos por APMT Callao para brindar el servicio bajo análisis, se encuentran los costos administrativos y operativos. Entre los más importantes están:

- Gastos administrativos (área comercial, finanzas y otros) involucrados con la prestación del servicio bajo análisis. Por ejemplo, el personal administrativo dedica su tiempo en atender diversos servicios (estándar y especiales), pero en diversos momentos deberá realizar actividades para atender la demanda del servicio bajo análisis. Entre estas actividades se encuentran el recibir, verificar y otorgar la autorización correspondiente para la entrada del contenedor vacío y la coordinación con personal del almacén 9 que recibirá el contenedor vacío.
- El personal técnico reefer que se encuentra en el almacén 9 distribuye su tiempo diario de trabajo en atender los contenedores que llegan a este almacén. Los contenedores que llegan a este almacén demandan diversos servicios especiales.

Classification: Internal

- El supervisor de almacén 9, también distribuye su tiempo en las distintas operaciones que se pueda dar en este almacén. No es posible determinar cuánto de su tiempo lo dedica a supervisar la demanda del servicio bajo análisis, ya que en este almacén se dan en forma simultánea varios servicios especiales (consolidación/desconsolidación, inspecciones, entre otros).
- Costos de entrenamiento de personal técnico reefer. Las capacitaciones se otorgan para que los técnicos reefer puedan otorgar diferentes servicios especiales. En ese contexto, no se encuentra un *driver* adecuado para asignar los costos de capacitación a los diversos servicios que se brindan a los contenedores reefer.
- Costos de inversión por tomas reefer y otras que se hayan realizado en el almacén 9. Estos gastos de inversión deben ser asignados a los diferentes servicios especiales (a contenedores y otras cargas) que se brindan dentro del almacén 9. En ese contexto, no se encuentra un driver adecuado para asignar los costos de capacitación a los diversos servicios que se brindan a los contenedores reefer.
- Uso de área del almacén 9. En este caso hay un costo de oportunidad puesto que el área del almacén 9 que sea utilizado por los contenedores del servicio bajo análisis podría ser utilizado para brindar otros servicios especiales.

La distribución de estos costos comunes demandaría un análisis bastante complejo y exhaustivo para asignar parte de estos costos comunes a la prestación del servicio de pre-enfriado de contenedor vacío. Aun si se realizara dicho análisis, no se garantiza una asignación objetiva de los costos comunes.

Por las anteriores razones, que se resume en la dificultad y poca probabilidad de realizar una asignación objetiva de los costos comunes para atender el servicio bajo análisis, se puede deducir que existe una limitante o desventaja adicional (que se suma al de la demanda incierta) para la utilización de la metodología de costos incrementales.

a.3 Costo-beneficio de la regulación basada en metodología de costos

La metodología de costos incrementales por su propia naturaleza conlleva, por lo general, a un costo regulatorio relativamente alto si se la compara, por ejemplo, con la metodología del *benchmarking*.

No obstante, es importante recordar, tal como se ha señalado anteriormente, que existen diversas limitaciones que imposibilitarían hacer efectiva la metodología de costos incrementales para el servicio bajo análisis. Si se quisiera insistir con una metodología basada en costos, se tendría que abarcar la metodología de Costos Totalmente Distribuidos (CTD), en la que un input esencial es desarrollar o contar con la contabilidad ABC (*Activity Based Cost*) a un nivel detalle muy fino.

En la actualidad, no se cuenta con tal tipo de contabilidad (ABC) al nivel de detalle requerido[15]. Una contabilidad ABC a un nivel de detalle que asigne costos para cada uno de los servicios especiales

[15] Desde hace unos años APMT Callao elabora y presenta anualmente su contabilidad regulatoria basada en el costeo ABC. No obstante, la contabilidad regulatoria que se presenta desagrega los costos en 9 grupos de servicios portuarios: 6 servicios estándar, servicios especiales regulados, servicios especiales no regulados en función a la carga y servicios especiales no regulados en función a la nave. Como se infiere, no hay un costeo ABC para cada uno de los servicios especiales portuarios.

Classification: Internal

portuarios conllevaría a altos costos de personal involucrados, tanto de APMT Callao y de OSITRAN. Se estima que un estudio de costos ABC al nivel de detalle requerido, incluyendo software de aplicación, demandaría aproximadamente una inversión de aproximadamente S/. 850 mil[16].

Si a lo anterior se suma que la regularidad del servicio es incierta para los próximos años, e incluso podría ser nula, y en concordancia con el principio de costo-beneficio de la regulación descrita en el artículo 18 del RETA, se estima que el costo de desarrollar la metodología CTD al nivel de detalle requerido superaría los supuestos beneficios que se obtenga de la aplicación de esta metodología.

b. Conclusiones

Se puede concluir entonces que existen varios inconvenientes que limitan la efectividad y eficacia de utilizar la metodología de costos incrementales, por lo que se justifica aún más la selección y propuesta de APMT Callao de utilizar la metodología del *benchmarking*.

8. PROPUESTA TARIFARIA E INGRESOS

8.1 Propuesta tarifaria con base en tarificación comparativa

8.1.1 Selección de la muestra representativa

El punto o aspecto crucial para proponer una tarifa con base en la metodología de tarificación comparativa es seleccionar una muestra representativa de terminales portuarios o puertos. Los aspectos relevantes que llevaron a definir la muestra de terminales portuarios se describen a continuación:

i. El primer requisito es que exista información, y que sea de preferencia pública. Con ello se demuestra que es común en el ambiente portuario (práctica internacional) cobrar una tarifa o precio especial por el pre-enfriado de contenedor vacío. Cabe señalar que la información que se obtenga de los terminales portuarios utilizados en la comparación debe abarcar todo el alcance del servicio bajo análisis.

ii. El segundo requisito es que los terminales portuarios que se tomen como muestra eliminen o reduzcan significativamente la posibilidad de trasladar rentas económicas positivas al Terminal Norte, lo que se garantiza si el servicio bajo análisis en los terminales portuarios de la muestra se encuentra regulados o se encuentran en mercados donde existen condiciones de competencia.

iii. El tercer requisito es que la comparación sea efectiva, es decir, que el servicio bajo análisis sea comparado con servicios que posean el mismo alcance.

a. Información pública

[16] Este monto, que se encuentra a precios de 2012, fue presentado por APMT Callao con la Propuesta Tarifaria del servicio especial "Tratamiento especial de carga fraccionada peligrosa" entregado a OSITRAN el 7 de enero de 2013.

Classification: Internal

El análisis se inició con la revisión de los tarifarios y otros elementos de información de diversos puertos y terminales portuarios de América y Asia.

En algunos puertos y terminales portuarios analizados no fue posible encontrar una tarifa o precio específico por el servicio de pre-enfriado de contenedor vacío[17]. En otros casos se encontró tarifas o precios con unidades de cobro distintas a la práctica común y que difiere de la unidad de cobro que se propone que es por contenedor-operación. Por ejemplo, en Contecon Guayaquil (Ecuador) la unidad de cobro era por contenedor-hora mientras que en Bahrain Ports (Baréin) la unidad de cobro era por contenedor-día. Por tanto, no se puede utilizar estos puertos como muestra.

Debido a la falta de información pública o a que esta sólo es parcial respecto del alcance del servicio bajo análisis, un gran número de los terminales portuarios o puertos analizados no fueron considerados como parte de la muestra.

b. No traslado de rentas económicas por marco regulatorio distinto

La selección de la muestra de terminales portuarios o puertos que se utilizarán en el *benchmarking* también considero el criterio del marco regulatorio y de evitar que se obtenga rentas económicas. Al respecto, se ha considerado puertos que operen en mercados donde existe una competencia elevada, sea intraportuaria o interportuaria, o donde la autoridad portuaria es la que regula las tarifas de los terminales.

En ambos casos (libre competencia o regulación), se garantiza que las tarifas de los terminales portuarios sean fijadas con el fin de conseguir la eficiencia y ser lo más competitivo posible, lo que finalmente elimina o reduce significativamente la posibilidad de que alguno de estos terminales obtenga beneficios por encima de cero, es decir, beneficios por encima de lo razonable. En ese sentido, se elimina el riesgo de que, al considerar los puertos de la muestra como referencia, se traslade beneficios por encima de cero al Terminal Norte.

c. Comparación efectiva

Con relación al tema de comparar el servicio bajo análisis con un servicio(s) que posea(n) el mismo alcance, se ha podido observar que existen puertos o terminales portuarios analizados que bajo el servicio denominado "pre-enfriado o pre-cooling" ofrece el mismo alcance que el servicio bajo análisis.

d. Muestra de puertos y terminales portuarios internacionales

Sobre la base de los filtros mencionados anteriormente, se obtiene una muestra representativa de catorce (14) puertos o terminales portuarios y un depósito temporal extraportuario (Neptunia), la misma que será utilizada para aplicar la metodología de tarificación comparativa con el fin de proponer la tarifa máxima por el servicio bajo análisis.

Cuadro N° 3
Puertos o terminales portuarios considerados para el benchmarking

[17] Por razones ya descritas en el capítulo anterior.

Classification: Internal

País	Terminal Portuario	Denominación	Alcance del servicio	Unidad de cobro
Perú	Terminal Portuario de Matarani (TISUR)	Pre-enfriamiento		Por contenedor
Perú	Neptunia (depósito temporal extraportuario)	Pre-enfriamiento		Por contenedor
Chile	Terminal de contenedores de Valparaíso (TCVAL)	Pre-Enfriado de contenedores refrigerados	Es el Servicio se presta a los contenedores refrigerados que requieran ser preparados o preenfriados para recibir cargas que necesiten ambientes controlados o temperaturas predeterminadas. Servicio: incluye la provisión del personal de supervisión y del personal frigorista especializado, la programación de las temperaturas requeridas, el control de la temperatura, y la documentación de registros de temperaturas durante el proceso de pre-enfriados de acuerdo con los procedimientos estándares de la industria.	Por contenedor
Chile	Terminal Pacífico Sur de Valparaíso (TPS)	Pre-cooling	Consiste en la recepción, conexión, pre-enfriado y monitoreo de los contenedores	Por contenedor
Chile	San Antonio Terminal Internacional (STI)	Pre-enfriado de contenedores refrigerados	El servicio incluye la provisión del personal de supervisión y del personal frigorista especializado, el control de temperaturas, la programación de las temperaturas requeridas y la documentación de registros de temperaturas de acuerdo con los procedimientos estándares de la industria.	Por contenedor
Chile	Puerto Central	Pre-enfriado de contenedores refrigerados	El Servicio incluye la provisión del personal de supervisión y del personal frigorista especializado, el control de temperaturas, la programación de las temperaturas requeridas y la documentación de registros de temperaturas durante el proceso de pre-enfriados de acuerdo con los procedimientos estándares de la industria.	Por contenedor
Chile	San Vicente Terminal Internacional (SVTI)	Pre-enfriado de contenedores refrigerados	Servicio de Pre-enfriado de Contenedores Refrigerados consiste en la conexión de las unidades por un período de tiempo suficiente para alcanzar la temperatura de seteo requerida por la carga, su unidad de cobro está expresada en US$/Contenedor.	Por contenedor
Chile	Puerto Angamos	Pre-cooling en puerto	Este servicio al contenedor refrigerado incluye enchufar a la red del Puerto, pre-enfriar al punto (set point) indicado	Por contenedor

Classification: Internal

			acorde a instrucciones de los embarcadores e instalación de una nueva carta de temperatura (Temperature Chart).	
Chile	Terminal Portuario Arica (TPA)	Pre-enfriado de contenedores refrigerados	Nombrar y proveer el personal de supervisión y frigoristas especializados, control de los niveles de temperaturas, programar los distintos niveles de temperaturas requeridos por los Clientes y el seguimiento de los registros de temperaturas de acuerdo con los procedimientos estándares de la industria y cartas de temperatura proporcionadas por los Agentes embarcadores en representación del cliente.	Por contenedor
Chile	Iquique Terminal Internacional (ITI)	Pre enfriado de contenedores refrigerados	La provisión del personal de supervisión y del personal frigorista especializado, el control de temperaturas, la programación de las temperaturas requeridas y la documentación de registros de temperaturas de acuerdo con los procedimientos estándares de la industria.	Por contenedor
Costa Rica	Terminal Marítimo Puerto Caldera	Pre-enfriado de contenedores refrigerados		Por contenedor
Korea del Sur	PSA Hyundai Pusan New-port Terminal (PSA HPTN)	Pre-cooling		Por contenedor
Korea del Sur	Sun Kwang Newport Container Terminal (SNCT)	Pre-cooling		Por contenedor (20 o 40 pies)
Taiwan	Kao Ming Container Terminal (KMCT)	Pre-cooling		Por contenedor
Pakistan	South Asia Pakistan Terminals Limited (SAPT)	Pre-cooling		Por contenedor

Fuente: Tarifarios públicos de los diversos puertos o terminales portuarios y depósitos extraportuarios
Elaboración: El Consultor

Un aspecto final que se debe resaltar respecto de la muestra de los puertos o terminales portuarios es que se encuentra conformada por terminales con movimiento de nivel mundial, pero también otros con movimiento similar al del Terminal Norte, pero también con terminales portuarios de poco tráfico de contenedores (como Matarani). Esta variedad de terminales se considera adecuada para la muestra del servicio bajo análisis dado que, en niveles tarifarios, no se observa diferencias importantes entre terminales de gran movimiento (por ejemplo, STI) o poco movimiento (por ejemplo, Matarani).

8.1.2 Propuesta Tarifaria

En este apartado se desarrolla y propone la tarifa máxima por el servicio de pre-enfriado de contenedor vacío relacionado a los productos hidrobiológicos.

Classification: Internal

Sobre la base de lo mencionado anteriormente, y utilizando la muestra seleccionada de terminales portuarios internacionales, se obtiene una tarifa promedio de USD 39.40 por contenedor. La tarifa en todos estos terminales portuarios o terminales extraportuarios (a excepción de SCNT) es la misma para un contenedor de 20 o 40 pies.

Cuadro N° 4
Benchmarking internacional: tarifa promedio

Terminal Portuario	Tarifa (USD)
TISUR	35.00
Neptunia	30.00
TCVAL	31.00
TPS	20.00
STI	30.00
Central	30.00
SVTI	31.00
Puerto Angamos	36.72
ITI	45.00
TPA	66.70
Puerto Caldera	51.10
PSA HPTN	27.69
SNCT	36.65
KMCT	49.62
SAPT	70.00
Promedio	**39.40**

Notas:
(1) El promedio ha sido redondeado a una décima.
(2) El terminal portuario SNCT posee una tarifa distinta para un contenedor de 20 pies y una tarifa mayor para contenedor de 40 pies. Se utiliza la de 40 pies, ya que el pescado congelado, en la mayoría de los casos, utiliza contenedores de este tamaño.
(3) Para aquellas tarifas que no están expresadas en dólar de Estados Unidos (USD) se utiliza el tipo de cambio del 06.04.2020
(4) Las tarifas de la muestra no incluyen IGV

Fuente: Tarifarios público de los puertos y terminales portuarios de la muestra
Elaboración: El Consultor

Se puede observar que las tarifas de los distintos terminales portuarios son bastante similares. Sólo se observa que TPS (Chile), TPA (Chile) y SAPT (Pakistán) poseen tarifas algo alejadas del promedio de USD 39.40. No obstante, se considera adecuado seguir utilizando estos tres últimos terminales portuarios como muestra.

En resumen, APMT Callao propone por el servicio "pre-enfriado de contenedor vacío" la tarifa de USD 39.40 (sin IGV) por contenedor, sea de 20 pies o 40 pies.

Cuadro N° 5
Tarifa máxima propuesta para el servicio de pre-enfriado de contenedor vacío

Servicio especial	Unidad de cobro	Tarifa máxima (USD)

Classification: Internal

"Pre-enfriado de contenedor vacío"	**Por contenedor**	**39.40**

Nota: La tarifa no incluye IGV

8.2 Ingresos

Los ingresos que se obtendrían por el servicio bajo análisis, y considerando la tarifa máxima propuesta, se estima que podrían estar alrededor de USD 236 anualmente. Este monto resulta de asumir una demanda anual de 6 contenedores que es la demanda que, se estima, se habría registrado en 2019.

Este nivel de ingresos que, como se ha dicho, representa un porcentaje ínfimo (0.0001%) de los ingresos que se ha obtenido en 2019 y del que se obtendría APMT Callao en el futuro, no representa entonces en ningún sentido obtención de rentas económicas.

Incluso es posible que la demanda pueda ser nula en algunos años. Esto refuerza la afirmación que no se obtendría rentas económicas con la tarifa propuesta.

8.3 Ventajas de la propuesta tarifaria

Las ventajas de la propuesta tarifaria en base a la metodología de tarificación comparativa son varias que se pueden resumir en las siguientes:

i. Ingresos derivados de la propuesta tarifaria no conllevan la obtención de rentas económicas.
ii. Impacto nulo para el usuario final según el principio de equidad.

La primera ventaja ya fue abordada en el subcapítulo anterior (7.2). En esta parte se describe en mayor detalle la segunda ventaja[18].

Un primer análisis o filtro que debe pasar la tarifa propuesta es su impacto sobre el usuario final (principalmente el consignatario) desde la perspectiva del principio de equidad señalado en el RETA.

El usuario final, como ya se mencionó, es aquel que pesca productos hidrobiológicos en aguas internacionales para primero descargarlas en forma de carga fraccionada y para luego consolidarlas y venderlas al consumo interno del Perú, pero principalmente para exportarlo.

De acuerdo con información de la SUNAT del año 2019, los productos hidrobiológicos (principales especies) han registrado un valor promedio FOB de entre USD 2 mil a USD 4 mil por tonelada. Entonces la tarifa que se propone apenas representa entre el 1% a 2% del valor FOB del pescado

[18] En el capítulo anterior se abordó la ventaja de la metodología de benchmarking respecto de la de costos incrementales. Esta ventaja se abordó sobre la base de los principios señalados en el RETA, que incluye costo-beneficio de la regulación a favor de la metodología del benchmarking.

Classification: Internal

congelado, porcentajes que se consideran bastantes pequeños y que no afecta a las empresas que demandan este servicio.

En ese contexto, se considera que la tarifa propuesta por el servicio bajo análisis se encuentra acorde al principio de Equidad señalada en el RETA, pues con esta tarifa se seguirá permitiendo que el servicio sea accesible a la mayor cantidad posible de usuarios y que por ende se siga descargando productos hidrobiológicos pescados en aguas internacionales.

Por todo lo señalado, se puede concluir que la metodología de tarifación comparativa (benchmarking) es la metodología óptima para fijar la tarifa por el servicio denominado "Pre-enfriado de contenedor vacío", lo que deriva en que la tarifa propuesta para el servicio bajo análisis también sea óptima.

9. INFORMACIÓN FINANCIERA AUDITADA

La información financiera auditada de APMT Callao, de los años 2018 y 2019, se encuentra adjunta en el Anexo N° 2 del presente documento.

10. CONCLUSIONES

El servicio especial objeto de fijación tarifaria se denomina "**Pre-enfriado de contenedor vacío**" relacionado con productos hidrobiológicos descargados en forma fraccionada, cuya definición es la siguiente:

- Conexión y desconexión del contenedor vacío y provisión de energía a los contenedores vacíos *reefer,* de acuerdo con la solicitud del cliente, con el fin de eliminar cualquier calor residual (al interior, paredes, suelo y techo) del contenedor y adecuarlo a la temperatura de frío que exija el cliente previo a la colocación de la mercancía fresca o refrigerada dentro del contenedor vacío reefer. En el tiempo que se otorga la energía para el pre- enfriado el servicio bajo análisis también incluye el (los) monitoreo(s) e inspección(es) previo a la colocación de la mercancía fresca o refrigerada dentro del contenedor vacío reefer

Este servicio especial no está previsto en el Contrato de Concesión del Terminal Norte, y se caracteriza por ser derivado de la explotación de la infraestructura portuaria. Asimismo, INDECOPI ha señalado que este servicio en el caso de productos hidrobiológicos descargados en forma fraccionada se presta en un mercado donde no existen condiciones de competencia.

APMT Callao ha considerado conveniente utilizar la metodología de tarificación comparativa (*benchmarking*) para proponer al OSITRAN las tarifas máximas por el servicio de pre-enfriado de contenedor vacío, ya que dicha metodología cumple con los principios de predictibilidad, consistencia, equidad, eficiencia y costo-beneficio de la regulación para diversos escenarios señalados en el RETA.

Classification: Internal

Sobre la base de la metodología de benchmarking, APMT Callao propone como tarifa del servicio de pre-enfriado de contenedor vacío el monto de USD 39.40 por contenedor y por operación. Esta tarifa será la misma para un contenedor de 20 o 40 pies.

Las tarifas serán facturadas al consignatario de la carga o su representante, que por lo general son los agentes marítimos, a menos que el contrato de transporte marítimo indique lo contrario.

Por último, las tarifas que se proponen no tienen impacto sobre los usuarios que descargan productos hidrobiológicos en forma de carga fraccionada, toda vez que la tarifa que se propone representa apenas entre 1% a 2% del valor FOB promedio del pescado congelado. Además, los ingresos que se derivarían de las tarifas propuestas apenas representarían el 0.0001% de los ingresos que APMT Callao obtuvo en el año 2019, lo que evita rentas económicas (beneficios económicos por encima de los recomendable).

Classification: Internal