

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Análisis de condiciones de competencia

1. Según el Anexo I del RETA, en cada oportunidad en que el Ositrán revisa las Tarifas Máximas, deberá analizar las condiciones de competencia de los servicios regulados. En tal sentido, en el Informe Conjunto N° 00133-2020-IC-OSITRAN (GRE - GAJ) (en adelante, Informe Conjunto de Inicio) se evaluaron las condiciones de competencia de los servicios actualmente regulados en el TNM. Sobre la base de dicho informe conjunto, el Consejo Directivo del Ositrán emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 0056-2020-CD-OSITRAN, a través de la cual aprobó el inicio del procedimiento tarifario.
2. Posteriormente, a través de su Carta N° 047-2021-APMTC/LEG, el Concesionario presentó su Propuesta Tarifaria, la cual incluye no solamente su propuesta de cálculo respecto del Factor de Productividad del TNM, sino también su opinión sobre la evaluación realizada por el Regulador en el Informe Conjunto de Inicio. Además, mediante Carta N° 0083-2021-APMTC/LEG, presentó un Informe Complementario sobre las condiciones de competencia en la prestación del servicio de transbordo de contenedores brindado por APMT en el TNM.
3. La evidencia presentada por el Concesionario en los citados documentos no revela de forma fehaciente que los puertos de Balboa y/o Cartagena forman parte del mercado relevante del servicio de transbordo de contenedores que brinda el TNM (en ambos casos solo ha presentado información de tráfico de dicho tipo de carga). En sentido contrario, la información presentada por APMT revela que, desde el punto de vista de las líneas navieras, dichos puertos se complementan para brindar un servicio de transporte marítimo de mercancías con menores tiempos de tránsito. Por tanto, se confirma que el mercado geográfico relevante del servicio de transbordo está determinado por el TPC.
4. Además, luego de una evaluación de correlación entre la evolución de los volúmenes de contenedores transbordados se aprecia que existe una importante correlación negativa entre los puertos panameños, en particular, entre los puertos de Balboa, PSA Panamá International Terminal y Manzanillo International Terminal. Sin embargo, al evaluar la correlación entre el puerto de Balboa y el TPC esta no es similar, de hecho, cuando se correlaciona eliminando tendencia, se observan resultados de la existencia de correlación poco significativos, así como resultados que no guardan lógica de agentes económicos que ejerzan presión competitiva entre ellos.
5. Lo anterior indicaría que el puerto de Balboa pertenece a un mercado que está conformado, por lo menos, por los puertos de Manzanillo International Terminal y PSA Panamá International Terminal, sin incluir al TPC. Ello guarda relación con algunas notas periodísticas de las que se desprende que una de las principales líneas navieras a nivel mundial (Mediterranean Shipping Company) cambia de terminal entre los puertos de Panamá.
6. En consecuencia, corresponde reiterar las conclusiones del Informe Conjunto de Inicio respecto a que no existen condiciones de competencia en los diversos mercados relevantes en los cuales APMT brinda servicios portuarios en su calidad de operador del TNM, por lo que corresponde continuar aplicando el régimen de regulación tarifaria a los servicios regulados en el TNM.

Cálculo del factor de productividad del TNM

7. Luego de recibir y evaluar la Propuesta Tarifaria presentada por el Concesionario, se elaboró la presente Propuesta Tarifaria, considerando los criterios metodológicos establecidos en la Cláusula 8.25 del Contrato de Concesión y el RETA, así como aquellos que se indicaron en el Informe Conjunto de Inicio y aquellos que se usaron en la primera revisión tarifaria del TNM. Los principales criterios considerados son los siguientes:

- En aplicación de lo señalado en la Cláusula 8.25 del Contrato de Concesión, la regulación tarifaria en el TNM se realiza bajo el mecanismo regulatorio RPI-X establecido en el RETA. Es decir, se considera el enfoque de diferencias propuesto por Bernstein y Sappington (1999),¹ según el cual el Factor de Productividad es equivalente a la suma de la diferencia entre la variación en la productividad total de los factores (en adelante, PTF) del Concesionario y la economía, más la diferencia de la variación en el precio de los insumos utilizados por la economía y el Concesionario.
- El Anexo I del RETA precisa que el factor de productividad se define y calcula de acuerdo con lo que se indica a continuación:

“Factor de productividad (X)

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

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

Ecuación I. 1

donde:

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

- En línea con lo señalado en el RETA, se estima la PTF del Concesionario mediante la técnica de números índice, aplicando el índice de Fisher para la agregación de insumos y servicios.
- El enfoque utilizado para calcular la PTF y el precio de insumos del Concesionario es aquel denominado “single till” o caja única, es decir, no se distingue entre servicios regulados y no regulados, considerándose la totalidad de producción e insumos utilizados por APMT en el TNM, independientemente de sus condiciones de competencia. Asimismo, se aplica el enfoque de productividad del Concesionario o enfoque restringido, el cual consiste en tomar en cuenta solamente aquellos insumos utilizados por el Concesionario que tienen relación directa con la provisión de servicios en el TNM.
- Para calcular el Factor de Productividad del TNM se considera información anual (desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre) del periodo 2011-2019 tanto para el cálculo de las variables de la empresa regulada como de la economía, esto es, el periodo de análisis abarca nueve (9) años y ocho (8) variaciones.
- En los casos en que la información proporcionada por el Concesionario no sea de periodicidad anual (año completo), se estima el dato anual empleando, entre otras, la herramienta metodológica de años proforma mediante extrapolación de datos, según lo indicado en el Informe Conjunto de Inicio. Asimismo, como también se indicó en el Informe Conjunto de Inicio, en caso la información de dos años consecutivos no resulte comparable entre sí, se construye un año proforma, a fin de no generar distorsiones en el cálculo del Factor de Productividad del TNM.

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

8. Por su parte, los componentes de la economía (PTF y precios de insumos) han sido estimados por este Regulador considerando los siguientes criterios:
- La información sobre la PTF de la economía peruana ha sido tomada de *The Conference Board* (en adelante, TCB) porque es una entidad especializada de alto prestigio e independiente y porque emplea una metodología de cálculo que estima de manera más precisa la PTF de la economía peruana al incluir los efectos de la cantidad y la calidad de la mano de obra y descomponer el capital entre aquel relacionado con tecnología de información y comunicaciones (TIC) y el resto de los tipos de capital (no TIC), en comparación con las metodologías tradicionales que no consideran dichos ajustes metodológicos.
 - Los precios de los insumos de la economía peruana son estimados por el Regulador considerando los insumos de la economía, que son el trabajo y capital: para el precio del trabajo se considera la información de la Encuesta Permanente de Empleo (EPE) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (en adelante, INEI) y para el precio del capital se toman en cuenta el Índice de Precios de Maquinaria y Equipo (IPME), y el Índice de Materiales de Construcción (en adelante, IPMC) publicadas también por el INEI, ajustando por tipo de cambio tanto el precio del trabajo como del capital.
9. En relación con los componentes vinculados al Concesionario (PTF y precios de insumos), se han seguido los siguientes criterios generales:
- Los ingresos operativos netos se obtienen de descontar de los ingresos operativos brutos, los conceptos de pago por Retribución al Estado, Aporte por Regulación, aporte por el Contrato de Asociación en Participación con la Empresa Nacional de Puertos S.A., Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal.
 - Como se indicó en el Informe Conjunto de Inicio, en caso la información de dos años consecutivos no resulte comparable entre sí, el Regulador podrá construir un año proforma a efectos de no generar distorsiones en el cálculo del Factor de Productividad del TNM. En tal sentido, se propone el uso de años proforma para los casos siguientes:
 - En los años 2011, 2013 y 2014, en los cuales la información que no abarca el año completo es extrapolada para completar los respectivos años completos para el cálculo del índice de productos.
 - En un contexto en el cual el Concesionario identifica una sustitución en la manera como se brinda el Servicio Estándar de Contenedores hacia un uso más intensivo de las grúas pórtico a partir del año 2015, se aplican años proforma en 2015.
 - Considerando que el servicio Transbordo de carga rodante – ciclo completo empezó a prestarse en julio de 2016, se aplica un año proforma extrapolando al año completo la información de julio a diciembre.
 - Toda vez que, para efectos del cálculo del factor de productividad se considera que el Muelle 11 se encuentra operativo a partir del momento en el cual se recibió el Sistema de Descarga de Granos, se realizan años proforma en 2016.
 - El gasto de mano de obra se obtiene de las remuneraciones, incluyendo la participación de los trabajadores y excluyendo aquellos gastos que no estén vinculados con la prestación de servicios en el TNM, tales como bonos, indemnizaciones y atenciones al personal. Para estimar el precio de la mano de obra del Concesionario, se dividió el gasto en mano de obra entre las horas-hombre. Para el cálculo de los índices de cantidades y precios de mano de obra se considera la siguiente estructura de personal: (i) trabajadores eventuales y (ii) trabajadores estables (funcionarios y empleados).
 - El gasto de insumo de productos intermedios (materiales) se obtiene de manera residual, esto es, excluyendo los conceptos de depreciación y amortización (asociados al insumo capital) y las partidas de gasto de personal (asociadas al insumo

mano de obra), así como aquellos conceptos que no representan un insumo empleado para la provisión de servicios en el TNM. El precio de este insumo se aproxima mediante el Índice de Precios al Consumidor (en adelante, IPC), ajustado por tipo de cambio. Debido a la heterogeneidad de estos insumos, las cantidades de productos intermedios se obtiene de manera indirecta al dividir el gasto en este insumo entre el IPC ajustado por tipo de cambio.

- En el caso del insumo capital, resulta claro que la entrada en operaciones de las Etapas 1 y 2 de las Inversiones Obligatorias permitió que APMT brinde los Servicios Estándar con distinta tecnología y mayores rendimientos que los obtenidos con la infraestructura y el equipamiento portuario entregados por el Concedente al inicio de la concesión. Por ello, en línea con lo indicado en el Informe Conjunto de Inicio y de manera similar a lo efectuado para el índice de productos, con la finalidad de que sea posible comparar periodos en los cuales el Concesionario disponía de tecnología y rendimientos distintos para la provisión de servicios en el TNM, para el cálculo del índice del insumo capital se propone construir años proforma en 2015 y 2016.

10. Sobre la base de lo anterior, se propone que el Factor de Productividad del TNM aplicable a las tarifas máximas de los servicios regulados del 1 de julio de 2021 hasta el 30 de junio de 2026 sea establecido en 0,44%, de acuerdo con el detalle indicado en el siguiente cuadro:

Diferencia en la Variación en Precios Insumos con la Economía		
Crecimiento en Precios Insumos Economía W*	0,41%	
Crecimiento en Precios Insumos Empresa W	-1,38%	
	<i>Diferencia</i>	1,79%
Diferencia en la Variación en la PTF con la Economía		
Crecimiento en la PTF de la Empresa T	-1,37%	
Crecimiento en la PTF de la Economía T*	-0,03%	
	<i>Diferencia</i>	-1,35%
Factor X		0,44%

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos del Ositrán.

Aplicación del factor de productividad y conformación de canastas de servicios regulados en el TNM

11. La Cláusula 8.25 del Contrato de Concesión establece que el factor de ajuste de las tarifas máximas en el TNM es el siguiente:

$$Factor \ Ajuste \ tarifas \ máximas = RPI - X$$

donde:

RPI = variación anual promedio del índice de precios al consumidor (CPI) de los EE. UU.²

X = variación anual promedio de la productividad.

12. Según la mencionada cláusula, el factor X será calculado por el Regulador y revisado cada cinco (5) años. El factor de productividad X propuesto se aplicará desde el 1 de julio de 2021 hasta el 30 de junio de 2026. Asimismo, cada año, cuando corresponde realizar la actualización anual de tarifas en función al RPI de los últimos doce (12) meses disponibles y el factor de productividad (X) estimado por el Regulador para dicho quinquenio, queda claro que ello ocurre el 1 de julio de cada año (contando desde el año 2011), por lo que esa fecha debe ser tenida en cuenta para identificar el RPI de los últimos doce (12) meses.

² CPI es el índice de precios al consumidor (*consumer price index*) de los EEUU, publicado por el Departamento de estadísticas laborales (*The Bureau of Labour Statistics*).

13. Finalmente, en atención a lo indicado en el Anexo II del RETA, respecto a los criterios de conformación de las canastas de servicios regulados y tomando en cuenta las características específicas de los servicios regulados que el Concesionario brinda en el TNM, se considera apropiado proponer el establecimiento de seis canastas de servicios regulados, las cuales han sido definidas tomando en consideración la naturaleza de dichos servicios y el tipo de usuario que los demanda:
- Canasta de Servicios Estándar en función a la nave
 - Canasta de Servicios Estándar en función a la carga fraccionada, rodante y a granel
 - Canasta de Servicios Estándar en función a la carga en contenedores
 - Canasta de Servicios Estándar a pasajeros
 - Canasta de Servicios Especiales en función a la nave
 - Canasta de Servicios Especiales en función a la carga fraccionada, rodante y a granel

Solicitudes de Confidencialidad

14. La información presentada por APMT que ha sido objeto de solicitudes de confidencialidad y que forma parte del análisis desarrollado en el presente informe deberá mantener dicha condición hasta que sean resueltos los recursos de reconsideración interpuestos por el Concesionario, mediante los cuales se agotará la vía administrativa.
15. Por consiguiente, a efectos de dar cumplimiento a la presunción de confidencialidad prevista en el Reglamento antes mencionado, la información presentada por APMT que ha sido objeto de solicitudes de declaración de confidencialidad será incluida en el Anexo 1 del presente informe, cuya publicación se encontrará condicionada a la decisión que emita el Consejo Directivo en respuesta a los recursos de reconsideración interpuestos por el Concesionario.