

Referencia: Resolución de Consejo Directivo N° 021-2022-CD-OSITRAN (Opinión sobre inicio de procedimiento de fijación tarifaria del servicio especial denominado “gasificado de contenedores llenos”).

AL CONSEJO DIRECTIVO DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO - OSITRAN:

APM TERMINALS CALLAO S.A. (en adelante, “**APMTC**”), con RUC N° 20543083888, debidamente representada por Fernando Fauché Lafosse, identificado con DNI N° 10308705, según poderes inscritos en la Partida Electrónica N° 12653831 del Registro de Personas Jurídicas de la Oficina Registral de Lima, con domicilio real en Av. Contralmirante Raygada N° 111, Callao, ante ustedes nos presentamos y decimos:

Por medio del presente escrito, solicitamos que la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2022-CD-OSITRAN sea reconsiderada en el extremo correspondiente a la declaración que la metodología de costos incrementales, basada en el cálculo de una unidad de servicio adicional, resulta apropiada para fijar la tarifa del servicio “Gasificado de contenedores llenos”.

I. SOLICITUD

Solicitamos se reconsidere la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2022-CD-OSITRAN (en adelante, “la Resolución”) en el extremo correspondiente a que para la fijación de tarifa máxima del servicio de “gasificado de contenedores llenos” se utilizará la metodología de costos incrementales basado en el cálculo de un unidad de servicio, dado que no se dispone de información confiable de proyecciones de demanda que permitan calcular la tarifa a través de un flujo de caja y en tanto que se cuenta con escasa información de terminales portuarios que brinden un servicio comparable.

En tal sentido, solicitamos al Cuerpo Colegiado del Organismo que **se considere que la metodología de tarificación comparativa (*benchmarking*) es la más apropiada para fijar la tarifa máxima del servicio “Gasificado de contenedor lleno”.**

Lo solicitado encuentra sustento en los argumentos que pasamos a exponer a continuación:

II. ANTECEDENTES

1. Con fecha 11 de mayo de 2011, se suscribió el Contrato de Concesión entre APMTC y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el “MTC” y/o el “Concedente”).

2. En el Contrato de Concesión se definieron y establecieron los servicios que APMTC 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, APMTC deberá presentar, previo 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 Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN).
3. Con fecha 1 de julio del 2011, APMTC oficializó la Toma de Posesión del Terminal Norte, acto mediante el cual APMTC 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.
4. Con fecha 09 de marzo de 2021, mediante Carta N° 032-2021-APMTC/LEG, en virtud de lo señalado en la Cláusula 8.23 del Contrato de Concesión, APMTC presentó ante INDECOPI con copia a OSITRAN, la Propuesta de Servicio “gasificado de contenedores llenos”, con la finalidad de que ambas instituciones se pronuncien sobre la naturaleza y condiciones de competencia del servicio.
5. Con fecha 23 de abril de 2021, OSITRAN, mediante Resolución N° 016-2021-CD-OSITRAN, resolvió declarar que el servicio “Gasificado de contenedores llenos” propuesto por APMT Callao, califica como Servicio Especial no previsto en el Contrato de Concesión.
6. Con fecha 20 de julio de 2021, INDECOPI, mediante Informe Técnico N° 0042-2021-CLC/INDECOPI (en adelante también, el Informe Técnico), emite pronunciamiento indicando que el servicio especial bajo análisis (Gasificado de contenedores llenos) forma parte de dos mercados relevantes (el primer referido a contenedores llenos reefer de exportación y el segundo referido a contenedores llenos reefer de transbordo), los que se prestarían en mercados relevantes donde no existirían condiciones de competencia.
7. Con fecha 20 de abril de 2022, mediante Carta N° 336-2022-APMTC/LEG, APMTC solicitó el inicio de procedimiento de fijación tarifaria del servicio gasificado de contenedores llenos, para lo cual adjuntamos nuestra Propuesta Tarifaria (en adelante denominada Propuesta Tarifaria APMTC) sobre la base del uso de metodología de tarificación comparativa (también denominada *Benchmarking*). Asimismo, se solicitó se nos conceda una tarifa provisional mientras duré y se fije la tarifa definitiva por el servicio bajo análisis.
8. Con fecha 10 de junio de 2022, mediante Oficio N° 0067-2022-SCD-OSITRAN, el OSITRAN hace de conocimiento que mediante Resolución N° 021-2022-CD-OSITRAN, sustentada en el Informe Conjunto N° 0047-2022-IC-OSITRAN (GRE-GAJ), da inicio al procedimiento de fijación tarifaria del servicio bajo análisis. Dicha resolución fue publicada, en el diario oficial El Peruano, el 16 de junio de 2022.
9. En la Resolución N° 021-2022-CD-OSITRAN, se nos concede una tarifa provisional, basado en la metodología de tarificación comparativa, que nos permitirá cumplir con uno

de los objetivos, que es brindar el servicio en los meses de mayor demanda durante el año 2022 en beneficio de APMTC y de los usuarios del Terminal Norte.

10. Sin embargo, en el Informe Conjunto N° 0047-2022-IC-OSITRAN (GRE-GAJ) (en adelante, denominado también el Informe Conjunto), se concluye que ““la metodología de costos incrementales resulta apropiada para fijar la tarifa final del Servicio “Gasificado de contenedor lleno” en la medida que se calculará la tarifa de una unidad de servicio adicional. Ello considerando que no se dispone de información confiable de proyecciones de demanda que permitan calcular la tarifa a través de un flujo de caja y en tanto que se cuenta con escasa información de terminales portuarios que brinden un servicio comparable””.
11. Asimismo, en el Informe Conjunto se excluye las tarifas de depósitos temporales (DT) extraportuarios bajo el argumento de economías de ámbito que supuestamente darían como resultado ventajas a un terminal portuario, lo que conlleva a que este último establezca menores tarifas respecto a un DT extraportuario.
12. En vista que la declaración efectuada en el Informe Conjunto no es compartida por nuestra compañía, en el extremo referido a la exclusión de los precios de los DT extraportuarios y al no uso de la metodología de *benchmarking*, interponemos el presente Recurso de Reconsideración en atención a los argumentos que se exponen a continuación.

III. RESPECTO DE LA POSICIÓN DE OSITRAN Y SU ELECCIÓN DEL USO DEL CÁLCULO DE COSTO DE UNIDAD DE SERVICIO

13. La decisión adoptada por OSITRAN en la Resolución encuentra sustento en lo señalado en el Informe Conjunto, por medio del cual las Gerencias de Regulación y Estudios Económicos y de Asesoría Legal concluyeron declarar que la metodología de costos incrementales resulta apropiada para fijar la tarifa del Servicio “Gasificado de contenedor lleno” en la medida que se calculará la tarifa de una unidad de servicio adicional. Ello considerando que no se dispone de información confiable de proyecciones de demanda que permitan calcular la tarifa a través de un flujo de caja y en tanto que se cuenta con escasa información de terminales portuarios que brinden un servicio comparable para el uso de la metodología de *Benchmarking*.
14. En el Informe Conjunto, no se considera apropiado usar la metodología de *Benchmarking* dado el tamaño reducido de la muestra de tarifas que finalmente obtienen (numerales 127 y 132 del Informe Conjunto), el cual fue resultado, en buena parte, de haber excluido a los precios de los DT extraportuarios.
15. Respecto a los argumentos que se presentaron en el Informe Conjunto para no usar las tarifas de DT extraportuarios, en primer término, se cita el argumento de las economías de alcance que, según lo que indicaría el (numeral 110 del) Informe Conjunto, se reflejaría en que los terminales portuarios puedan tener menores tarifas que los DT extraportuarios; es decir, los DT extraportuarios al tener menos ganancias de eficiencia tendrían mayores tarifas por lo que no serían un buen referente.
16. En segundo término, se cita (en el numeral 111 del Informe Conjunto) el argumento de que existe el antecedente del Informe Tarifario, que sustenta la Resolución N° 006-2021-

CD-OSITRAN, a través del cual se fija la tarifa del servicio de “pre-enfriado de contenedor vacío”, y, en el cual se precisa que no se consideró el precio del servicio de pre-enfriado del DT extraportuario Neptunia. Es decir, se da a entender que se estaría siguiendo el principio de consistencia o predictibilidad.

17. Luego de no considerar los precios de los DT extraportuarios, que reduce en forma significativa la muestra de tarifas, y así no considerar la metodología de benchmarking como apropiada, se pasa a considerar la metodología de costos incrementales. Específicamente, se menciona (numerales 131 y 132 del Informe Conjunto) que al no contarse con una proyección de demanda confiable que es importante para estimar la tarifa bajo la metodología de costos incrementales utilizando un flujo de caja, existe la posibilidad de utilizar esta metodología, pero haciendo uso de una modalidad alterna que es el cálculo de una unidad de costo de servicio.
18. Esta posibilidad de hacer uso de la metodología de costos incrementales basado en el cálculo de una unidad de servicio, se sustenta, según numerales 131 y 133 del Informe Conjunto, en que existe el antecedente de la fijación tarifaria del servicio de “retiro de separadores artificiales de las bodegas de las naves” aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2017-CD-SOITRAN y que los costos adicionales de brindar el servicio de gasificado de contenedores llenos son claramente identificables y separables de la estructura general de costos de APMTC.
19. Citados los principales argumentos que se describen en el Informe Conjunto para excluir las tarifas de DT extraportuarios, considerar no apropiada el uso de metodología de benchmarking (dado el pequeño tamaño de la muestra luego de excluir a los DT extraportuarios) y considerar apropiado el uso de la metodología de costos incrementales pero basándose en el cálculo de costo de una unidad de servicio, toca a APMTC plantear una serie de comentarios, aportes y argumentos que sustentan que se debe considerar el uso de los precios de los DT extraportuarios, que la metodología de Benchmarking es la apropiada y que el cálculo del costo de una unidad de servicio representa riesgos altos, tal como ha sido reconocido en otra resolución de Consejo Directivo de OSITRAN.

IV. POSICIÓN DE APMTC

20. Los comentarios, aportes y argumentos que permiten objetar la posición adoptada en el Informe Conjunto se basan en cuatro puntos y se resumen como sigue:
 - i. Las economías de alcance y lo planteado en la fijación tarifaria del servicio “pre-enfriado de contenedor vacío” (informe que sustenta la Resolución N° 006-2021-CD-OSITRAN) no representan condiciones similares, necesarias ni suficientes para excluir a los precios de los DT extraportuarios, toda vez que estos precios son similares e incluso menores a las tarifas que se cobran en terminales portuarios por servicios portuarios iguales o similares.
 - ii. La metodología del *benchmarking*, que tiene la ventaja de ser de más fácil aplicación, refleja las tarifas y precios de los actuales ofertantes del servicio de gasificado, lo que disciplinará la tarifa que finalmente APMTC (como empresa entrante) proponga a los usuarios, esto a pesar que OSITRAN es la entidad que fijará la tarifa máxima.

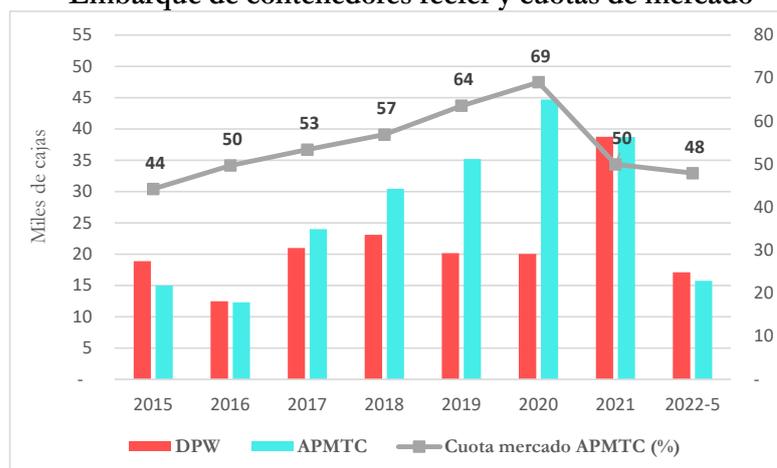
- iii. La aplicación del cálculo de “costo de una unidad de servicio adicional”, a opinión de APMTC, presenta limitaciones o deficiencias; una de ellas es que presenta cálculos erróneos de la retribución a la APN y aporte de regulación a OSITRAN; otra es que iría en contra del principio de sostenibilidad de la oferta descrita en el Reglamento de Tarifas (RETA) de OSITRAN; y, otra es que no genera incentivos para la creación de nuevos servicios en beneficio de todas las partes (concesionario y usuarios), en realidad, limita la creación de nuevos servicios.
 - iv. Existe riesgos de fijar la tarifa basada en costos incrementales pero bajo la modalidad de costo de unidad de servicio adicional ya que dos de los principales costos, que es el costo variable de gases (principalmente de nitrógeno) y el costo de técnicos reefer, tendría una alta variabilidad según la demanda que se atienda, lo cual podría conllevar a subestimar o sobrestimar la tarifa máxima. En realidad, el principal riesgo es la subestimación de la tarifa máxima ya que ello podría conllevar a operar bajo pérdida; en cambio sí se sobreestima la tarifa es claro, al menos para APMTC, que no podría entrar como nuevo ofertante de un servicio con una tarifa mucho más alta que la tarifa promedio que se registra en el mercado de gasificado actualmente.
21. Los dos primeros argumentos se desarrollan en la sección A que sigue; mientras que el resto de argumentos se desarrollan en la sección B. En la sección C, sobre la base de los mencionado en las secciones A y B, planteamos las conclusiones de la posición de APMTC. A continuación, pasamos a desarrollar cada uno de los argumentos planteados por APMTC.
- A) NO EXCLUSIÓN DE TARIFAS DE DEPÓSITOS TEMPORALES EXTRAPORTUARIOS Y UTILIZACIÓN DE LA METODOLOGÍA DEL BENCHMARKING**
22. Previo a presentar diversos argumentos sobre el porqué se tendría que reevaluar el uso de los precios que cobran los depósitos temporales extraportuarios por el servicio de gasificado y así poder usar la metodología de *benchmarking*, se tiene que hacer un comentario sobre el Informe Técnico N° 042-2021-CLC/INDECOPI, el cual considera que no existiría condiciones de competencia en el mercado de servicio de gasificado para contenedores reefer de exportación¹.
23. La conclusión del anterior Informe Técnico de INDECOPI, representa a nuestro criterio un error fundamental. En primer lugar, porque para declarar que no existe condiciones de competencia en contenedores reefer de exportación, se basó únicamente en el supuesto de que APMTC y DPW Callao registrarían en el futuro (cuando APMTC empiece a operar) cuotas de mercado del servicio de gasificado que serían iguales a las actuales cuotas de mercado de depósito temporal que poseen estas empresas (y sus empresas correlacionadas como Neptunia y Alconsa) en todo el ámbito de contenedores

¹ Respecto a los contenedores de transbordo, no tenemos comentarios importantes ya que, si el gasificado es un tema de urgencia, no habría competencia para situaciones que requieren de atención inmediata.

reefer de exportación. Cabe resaltar que INDECOPI no señaló argumentos o sustento que respaldaban dicho supuesto.

24. En segundo lugar, el error del informe de INDECOPI, parte de que tampoco considera que este servicio se ofrece actualmente y desde hace años atrás principalmente fuera de los terminales portuarios, tal como se puede corroborar consultando a las principales empresas exportadoras o líneas navieras. Este servicio se ofrecería principalmente en depósitos temporales extraportuarios y por otras empresas en los almacenes o zonas de *packing* de los mismos exportadores.
25. En tercer lugar, no consideró que APMTC no tendría la capacidad (espacio, tomas reefer y otras facilidades) en el corto plazo de atender (ni de cerca) al 100% de la demanda de gasificado de contenedores que se embarcan por el Terminal Norte, que por cierto son contenedores principalmente de arándanos que en los últimos años ha crecido a tasas superiores a dos dígitos. Por ejemplo, APMTC no tendría capacidad de atender por temas de espacio a aquellos usuarios que necesitan gasificar con muchos días de anticipación al embarque, sobre todo en temporada alta.
26. Es importante mencionar, que lo mencionado en los tres numerales anteriores, se refuerza o estaría confirmando con las conversaciones preliminares que se ha tenido con algunos usuarios, que nos permitirán mencionar que APMTC apenas lograría, en el breve plazo, una cuota de mercado menor al 20% de los contenedores reefer que demandan gasificado y se embarcan por el Terminal Norte.
27. Lamentablemente, el procedimiento seguido ante INDECOPI no permite plantear nuevos argumentos o información adicional para que esta institución pueda re-evaluar su (primer) informe de análisis de condiciones de competencia, como si sucede con las resoluciones del Consejo Directivo de OSITRAN. Por ejemplo, si consideraba para definir el mercado geográfico a las empresas que realizan el servicio de gasificado en los almacenes o zonas de *packing* el análisis de competencia hubiera variado sustancialmente. O, si se tenía la información de que parte importante de los contenedores reefer que hacen uso de gasificado y son embarcados por Muelle Sur no tienen como ofertante a DPW Callao, entonces el supuesto (sobre lo que sucederá en el futuro) señalado en el Informe de INDECOPI quedaría descartado.
28. Incluso, asumiendo el supuesto asumido en el Informe Técnico de INDECOPI, de que el análisis de competencia se reduciría únicamente a APMTC y DPWC, se podría añadir que en el mercado de reefer de exportación ha existido una gran variación en las cuotas de mercado en los últimos meses, tal como se puede observar en el gráfico siguiente, lo que es un indicio relevante que indica posibilidades de sustitución.

Gráfico N° 1
Embarque de contenedores reefer y cuotas de mercado



Nota: La información de 2022, se refiere a los primeros 5 meses.
Fuente: SUNAT y APMTC

29. Dicho lo anterior, incluso en el supuesto negado de que no existieran en el futuro condiciones de competencia en el mercado de gasificado de contenedores llenos reefer de exportación, esto no debería limitar la relevancia de las tarifas de depósitos temporales extraportuarios, tal como se sustenta en lo que sigue de esta sección.

A.1 Razones para incorporar los precios de los DT extraportuarios como parte de una muestra representativa de tarifas y/o precios

30. Consideramos que no debería limitarse la participación de las tarifas de los DT extraportuarios, al menos por dos razones. La primera es que los DT extraportuarios poseen precios similares a muchas tarifas/precios que se cobran en los terminales portuarios, e incluso en algunos casos ofrecen precios más bajos que los terminales portuarios. Por ejemplo, en el servicio denominado “pre-enfriado de contenedor vacío” el precio de Neptunia (USD 30 por contenedor) es casi igual a la tarifa que OSITRAN fijó (basado en tarifas de terminales portuarios) por este servicio a APMTC (USD 30.57 por contenedor). El precio de movimiento extra de varios depósitos extraportuarios es muy similar al que se registra en terminales portuarios. Incluso en el caso de gasificado, los precios de dos DT extraportuarios que se han mostrado en la Propuesta Tarifaria del Concesionario son muy similares a las tarifas de terminales portuarios que se han utilizado en el Informe Conjunto para fijar la tarifa provisional por el servicio de gasificado. En ese sentido, si los precios de los DT extraportuarios son muy similares a los terminales portuarios -siendo la principal causa la competencia entre ellos-, aspecto que también se registra en el mercado de gasificado, entonces existe una razón que justifica el uso de precios de los DT extraportuarios.

Cuadro N° 1
Tarifas y precios de varios servicios en DT extraportuarios y terminales portuarios
(en USD por contenedor)

	Energía reefer (por día)	Monitoreo (por día)	Movimiento extra	Cuadrilla	Montacarga 2.5 t (40 pies)	Pre-enfriado	Gasificado de contenedor lleno (N2 y CO2)
DT Extraportuario							
Contrans	81	50	48	45	56		
Terminales Portuarios Peruanos (TPP)	60			55	45	28	
Medlog	60		47	57	57		
Unimar	84		47	37	34		
Neptunia	96	13	55	48	90	30	
Alconsa	88			80	80	57	415
DT en Chile							597
Rango de precios en DT Extraportuarios	60-96	13-50	47-55	37-80	34-90	28-57	415-597
Terminales portuarios Perú							
DPW Callao	58	15	45	59	59		485
TP Paita	60		45	100	45		485
Salaverry	59				50	30	
Rango de tarifas/precios en terminales portuarios	58-60	15.0	45.0	59-100	45-59	30.0	485.0
Tarifa fijada por OSITRAN						30.57	503.3

Nota: El precio del DT Chile es el que se mencionó en la Propuesta Tarifaria del Concesionario
Fuente: Tarifarios públicos de DT extraportuarios y Terminales portuarios del Perú

31. La segunda razón, es que en todos los casos donde un nuevo ofertante desea entrar a un mercado ya existente, lo normal es que tenga en cuenta los precios o tarifas de los ofertantes que ya operan en dicho mercado. APMTC será un nuevo entrante y los DT extraportuarios y otras empresas son los actuales ofertantes de los contenedores que requieren de gasificado y son embarcados por el Terminal Norte. En ese sentido, APMTC tendrá que ofrecer una tarifa similar o más baja si quiere que los usuarios posean incentivos para trasladar parte de su demanda hacia el DT de APMTC. Incluso, si OSITRAN nos fijará una tarifa “alta” (basada únicamente en tarifas de terminales portuarios o en aplicación de otra metodología), lo más probable es que APMTC tenga que publicar una tarifa promocional (por debajo de la tarifa máxima fijada por el regulador) para poder ser “atractivos” ante los usuarios. En ese sentido, las tarifas de los proveedores actuales de este mercado que son los DT extraportuarios son un buen referente de comparación, tan igual como las tarifas de otros terminales portuarios.

A.2 Respecto de las economías de alcance y otros argumentos señalados en el Informe Conjunto

32. Respecto a los argumentos que se presentaron en el Informe Conjunto para no usar las tarifas de DT extraportuarios, en primer término, se cita el argumento de las economías de alcance que, según lo que indicaría el Informe Conjunto, se reflejaría en que los terminales portuarios puedan tener menores tarifas que los DT extraportuarios; es decir, los DT extraportuarios al tener menos ganancias de eficiencia tendrían mayores tarifas por lo que no serían un buen referente. En segundo término, se cita el argumento de que existe el antecedente del Informe Tarifario, que sustenta la Resolución N° 006-2021-CD-

OSITRAN, a través del cual se fija la tarifa del servicio de “pre-enfriado de contenedor vacío”, y, en el cual se precisa que no se consideró el precio del servicio de pre-enfriado del DT extraportuario Neptunia.

33. Analizamos en primer lugar, el argumento de las economías de alcance, que es citado en el numeral 110 del Informe Conjunto, pero también en el (numeral 91 del) Informe Tarifario del servicio de pre-enfriado de contenedor vacío. Al respecto, en el numeral 110 se menciona lo siguiente:

“110. Cabe adicionar que se ha descartado la información de los depósitos extraportuarios considerados en la propuesta de fijación tarifaria presentada por APMT. Ello debido a que los depósitos extraportuarios presentan economías de alcance diferentes a las que pueden alcanzar los terminales portuarios, ya que los primeros no pueden ofertar toda la gama de servicios que ofrecen los segundos, por lo que es posible concluir que las ganancias de eficiencia que logren serán pequeñas en comparación a los puertos y ello se reflejará en los montos cobrados por los servicios ofrecidos.”

34. Como se ha mencionado, lo que da a entender este numeral del Informe Conjunto, es que las economías de alcance – que en un resumen muy simplificado sería que el costo medio se reduce conforme se agrega un nuevo producto o servicio en la cartera de productos o servicios ofertados- que posee un puerto permite que éste pueda ofertar menores precios que un depósito extraportuario, por lo que este último no es buen referente de comparación.
35. Sobre las economías de alcance, es controvertido que los terminales portuarios concesionados y regulados puedan ofrecer una mayor gama de servicios que los DT extraportuarios. Si bien, por lado, un terminal portuario puede ofrecer los servicios de embarque/descarga que no puede ofrecer un depósito extraportuario; sin embargo, por otro lado, los depósitos extraportuarios pueden ofrecer otra gama de servicios mayores o distintas que un terminal portuario ya que no posee limitaciones de espacio como sí lo tiene un concesionario, que debe ofrecer todos sus servicios dentro del área de concesión otorgada².
36. Asimismo, debe mencionarse que las economías de alcance no son razón o condición suficiente para afirmar que un terminal portuario, en caso de que posea mejores o mayores economías de alcance, tenga necesariamente tarifas menores que un DT extraportuario. Existen otros factores que pueden aumentar la eficiencia en la prestación de servicios portuarios, en las cuales podría ser superior el DT extraportuario equiparando así o incluso contrarrestando la supuesta mayor o mejor economía de alcance de un terminal portuario. Consideramos que el sector portuario y logístico es complejo y es arriesgado hacer afirmaciones de economías de alcance, economías de escala u otros factores que generan ganancias de eficiencia sin la debida sustentación y corroboración.
37. Adicionalmente se puede agregar que, si los terminales portuarios tuvieran (siempre) mayores o mejores economías de alcance y que esta fuera una razón suficiente para que estos operadores logren mejores resultados que los depósitos extraportuarios, entonces no se podrían explicar varias características del sector portuario y logístico, como altas cuotas de mercado de los depósitos extraportuarios o precios similares o menores en determinados depósitos extraportuarios respecto a los terminales portuarios.

² El costo del terreno de una concesión portuaria se entiende que es mayor que el costo de terreno de un terminal extraportuario, lo cual incide en el costo final y tarifa por servicios portuarios.

38. Por ejemplo, según estadísticas de los primeros cuatro meses de 2022, en el mercado de contenedores de importación secos que se descargan por el Terminal Norte y que utilizan depósitos temporales portuarios o extraportuarios (no se considera los contenedores de despacho anticipado³ que supuestamente no utilizan depósitos temporales), se observa que el depósito temporal de APMTC (3014), a pesar de haber aplicado diversas promociones (descuentos en precios y ampliación de días libres) ha logrado alcanzar hasta el momento el 14% de cuota de mercado; mientras que, el 86% restante es atendido por los depósitos temporales extraportuarios. Lo anterior significa que las supuestas mayores economías de alcance de un terminal portuario – que como se ha mencionado es debatible- no son razón suficiente para evitar que los depósitos extraportuarios puedan ofrecer condiciones igual o más atractivas que APMT Callao (sea en más días libres de uso de área operativa, tarifas promocionales más personalizado y otros), que se traducen finalmente para el usuario en un similar o menor costo global en el DT extraportuario en comparación con el terminal portuario o DT de APMTC.
39. Otros ejemplos similares al descrito en el numeral anterior se encuentran en el mercado de reefer de importación o de secos de exportación. En el mercado de contenedores reefer de importación que se descargan por el Terminal Norte, el depósito temporal de APMT Callao, registra una cuota de mercado 13.3%, mientras que los extraportuarios poseen el 87% restante (destacando Terminales Portuarios Peruanos con 44%). Mientras que, en el mercado de contenedores secos de exportación que se embarca por el Terminal Norte, el DT de APMTC posee una cuota de mercado de 22%, mientras que los extraportuarios poseen el 78% restante (destacando Neptunia con 18% y Fargoline con 8%), esto a pesar de todas las ofertas de descuentos otorgadas por APMTC. También, se puede mencionar al mercado de consolidación/desconsolidación o trasegado de contenedores, en el que se estima que APMTC no supera el 2% de cuota de mercado.
40. Estos son sólo algunos ejemplos importantes, que indicarían que los terminales portuarios no registrarían mayores economías de alcance que un depósito extraportuario o que en el caso de poseerlas no son razón suficiente para que el terminal portuario (incluyendo el DT portuario) registre mayores ganancias de eficiencia que se refleje finalmente en menores tarifas en comparación con un depósito extraportuario.
41. Justamente, tal como se señaló en un apartado anterior (sección A.1 del presente documento), los precios para muchos servicios portuarios de los DT extraportuarios son similares o incluso menores respecto de las tarifas que cobran los terminales portuarios por estos mismos servicios. Se mencionaron los casos del precio de Neptunia por el servicio de “pre-enfriado de contenedor vacío”, que es casi igual que el precio fijado por OSITRAN para este servicio, o para el caso del servicio de gasificado se mostró los precios del DT de Alconsa o de un DT extraportuario en Chile que arrojan un promedio de USD 506 por contenedor que es similar a la tarifa provisional fijada por OSITRAN (USD 503.3 por contenedor) basado en tarifas de terminales portuarios de Perú y en el Terminal Pacífico Sur de Valparaíso.
42. Entonces, no se observa que las supuestas mejores o mayores economías de alcance de un terminal portuario se reflejen necesariamente en menores tarifas en los terminales portuarios con respecto de los precios que cobran los DT extraportuarios por los mismos o similares servicios portuarios.

³ Un 26% del total de contenedores secos descargados por el Terminal Norte harían despacho anticipado, que en teoría significaría que no utilicen depósitos temporales. Sin embargo, en la práctica una parte de los contenedores de despacho anticipado utilizan depósitos temporales.

43. A continuación, abordamos el segundo argumento que se menciona en el (numeral 111 del Informe Conjunto y que respalda la decisión de no considerar a los DT extraportuarios, que se refiere al antecedente de que en el Informe Tarifario (que sustenta la Resolución N° 006-2021-CD-OSITRAN) no se consideró el precio del DT extraportuario Neptunia en la fijación del servicio especial “pre-enfriado de contenedor vacío”; informe que utilizó la metodología de *benchmarking*,
44. En realidad, el Informe Conjunto cita el antecedente del Informe Tarifario (que sustenta la Resolución N° 006-2021-CD-OSITRAN) con la finalidad de poner en relevancia que se utilizan en ambos documentos el mismo argumento de las economías de alcance; es decir que habría consistencia en sus decisiones.
45. La consistencia es un criterio importante cuando se basa en argumentos sólidos; sin embargo, la decisión de excluir a depósitos temporales extraportuarios no tiene, desde nuestra perspectiva, esos argumentos sólidos; además que el efecto de excluir los DT extraportuarios en el servicio de pre-enfriado fue muy distinto al efecto que viene teniendo para el caso de gasificado. Las razones que esgrimimos son las siguientes:

- El argumento de las economías de alcance, citadas en el (numeral 110) del Informe Conjunto y en el (numeral (91) del Informe Tarifario que sustenta la Resolución N° 006-2020-CD-OSITRAN, ya fue abordado en los numerales anteriores del presente documento, en el cual concluimos que las economías de alcance de un terminal portuario, en caso de ser superiores o mejores a la de un depósito extraportuario (aspecto que es cuestionable), no implica que las tarifas de los primeros sea menor a los segundos ya que la realidad muestra que los depósitos extraportuarios poseen tarifas similares e incluso menores respecto de las tarifas que cobran los terminales portuarios por los mismos o similares servicios portuarios.

Entonces, desde esta perspectiva, seguir basándose en un argumento para descartar los precios de los DT extraportuarios, que es contradicho con la práctica portuaria, sería inválido y contraproducente.

- APMTC, decidió no cuestionar la Resolución N° 006-2020-CD-OSITRAN (ni el Informe Tarifario que la sustentaba) que fijó la tarifa por el servicio de “pre-enfriado de contenedor vacío” ya que se trataba de un servicio muy eventual, además porque la exclusión del precio del DT extraportuario Neptunia no afectó la decisión de seguir utilizando la metodología de *benchmarking*, y porque en caso de no haberse excluido a Neptunia la tarifa fijada no habría cambiado.

Al ser muy eventual el servicio de pre-enfriado, a tal punto que a la fecha no se ha brindado ninguna operación, para APMTC era (y es) un servicio marginal y no implicaba una afectación relevante (ni en costos operativos, ni en costos de oportunidad, ni en otro aspecto). Aspecto contrario ocurre con el servicio de gasificado, en el que APMTC pretende que sea un servicio regular y donde los costos por prestación del servicio serán altos, en términos comparativos, razón por la cual estamos cuestionado utilizar el argumento de las economías de alcance para no considerar los DT extraportuarios.

La exclusión de Neptunia, no trajo como consecuencia que se dejará de utilizar la metodología de *benchmarking* en la fijación de la tarifa del servicio de pre-enfriado de contenedor vacío. Cosa contraria viene ocurriendo con el servicio de gasificado ya que la exclusión, no justificada, de los precios de DT extraportuarios reducen el tamaño de la muestra a tal punto que en el Informe Conjunto se decidió no utilizar la metodología de *benchmarking* y pasar a utilizar la metodología de costos incrementales en su modalidad de costo de unidad de servicio que implica varios riesgos y deficiencias, tal como se

describirá más adelante. Es por ello, que en esta oportunidad sí se plantean comentarios al Informe Conjunto.

La tarifa fijada en el servicio de “pre-enfriado de contenedor vacío” fue de USD 30.57 por contenedor. Si se hubiera incluido el precio de Neptunia (de USD 30), la tarifa habría ascendido a USD 30.50; es decir, casi no hubiera existido cambio en el monto de la tarifa. Es por ello que tampoco se realizó comentarios al Informe Tarifario que fijó la tarifa del servicio de “pre-enfriado de contenedor vacío”.

46. Por otra parte, existe en (el numeral 90) del Informe Tarifario (que sustenta la Resolución N° 006-2021-CD-OSITRAN) otro argumento que se utilizó para no utilizar el Precio de Neptunia para fijar la tarifa del servicio de “pre-enfriado de contenedor vacío”. Si bien este argumento no es utilizado en el Informe Conjunto, se pone en cuestión para precisar que este argumento no podría ser utilizado para el caso de gasificado y también para llamar la atención de la contradicción que existe en la base de este argumento (el informe Técnico de Indecopi de pre-enfriado) con respecto al Informe Técnico de Indecopi de gasificado.

47. En el numeral 90 del Informe Tarifario que sustenta la Resolución N° 006-2020-CD-OSITRAN, se menciona lo siguiente:

“90. Es importante mencionar que, a diferencia de lo propuesto por APMT, no se ha considerado dentro de la muestra a Neptunia, en tanto se trata de un depósito temporal extraportuario, y conforme las conclusiones del Informe Técnico de Indecopi sobre las condiciones de competencia, los clientes de depósitos temporales para contenedores reefer pueden elegir entre diversos depósitos temporales extra-portuarios disponibles en la zona del Callao para almacenar su carga, por lo que en el mercado de depósitos temporales el servicio de pre-enfriado de contenedor vacío si enfrenta condiciones de competencia”

48. En principio, llama la atención, como en el caso de pre-enfriado (en la modalidad que no tiene relación con carga fraccionada), Indecopi señala que los clientes con contenedores reefer se atienden en depósitos temporales que operan en un mercado con condiciones de competencia. Sin embargo, su opinión fue totalmente la contraria con el servicio de gasificado, a pesar que se trata de los mismos clientes (contenedores reefer) y la misma oferta (depósitos temporales). Como ya se mencionó en un apartado anterior de este documento, no existe un procedimiento que permita a APMTC plantear comentarios y argumentos adicionales a los informes de INDECOPI (como el de la contradicción entre sus informes de pre-enfriado y de gasificado) con el fin de que esta institución reevalúe su análisis de competencia.

49. Pero más allá de lo anterior, la fijación de tarifa para el servicio de pre-enfriado fue por aquella modalidad relacionada a carga fraccionada (principalmente descarga de pescado congelado), en la que estamos de acuerdo con el pronunciamiento de INDECOPI que señaló que no existían condiciones de competencia. Estamos de acuerdo ya que los usuarios que descargan carga fraccionada de pescado congelado por el Terminal Norte y que requieren de forma inmediata pre-enfriar un contenedor vacío para incorporar su carga dentro de dicho contenedor, no tienen posibilidades de sustitución aceptables de un DT extraportuario; trasladar el pescado congelado en forma fraccionada hacia un depósito extraportuario para que en esta instalación se pre-enfrie el contenedor y consolide el pescado congelado podría hacer que esta mercancía perecible se arruine⁴.

⁴ Además de resultar más costoso, si es que el contenedor con el pescado congelado ya colocado en su interior, debe embarcarse por el Terminal Norte.

50. Entonces, que los DT extraportuarios no sean una posibilidad para el pre-enfriado de contenedor vacío relacionado a descarga de pescado congelado, podría justificar el no uso de tarifas de DT extraportuarios. Sin embargo, incluso en este escenario de no competencia, las actividades y recursos que se requieren para el servicio de pre-enfriado serían básicamente las mismas para cualquier ofertante, por lo que se emerge como una razón para utilizar la tarifa de diversos ofertantes, tanto de terminales portuarios como de DT extraportuarios.
51. Más aún, en anteriores resoluciones de fijación tarifaria de OSITRAN, un criterio básico ha sido que la muestra de tarifas o precios sean de ofertas (empresas) que no trasladen “rentas económicas”; en ese contexto, las ofertas de los depósitos extraportuarios (y sus precios) que operan bajo condiciones de competencia -como fue aceptado por INDECOPI en su Informe de pre-enfriado para el caso de contenedores que no están relacionados a pescado congelado descargado- podrían haber sido utilizados por OSITRAN como parte de la muestra, dado que los recursos y actividades son las mismas que el pre-enfriado que se otorga a los contenedores relacionados con descarga de pescado congelado en forma fraccionada.
52. Ahora, en el caso de gasificado y a diferencia de lo ocurre con el pre-enfriado (relacionado a pescado congelado), sí existe (y se considera que existirán) ofertas sustitutas a APMTC. Tan es así, que hasta la fecha los únicos que han brindado el servicio de gasificado a los contenedores que requieren de este servicio y son embarcados por el Terminal Norte, han sido los DT extraportuarios y otras empresas que brindan el servicio en los almacenes o zonas de *packing* de los exportadores. En ese sentido, consideramos que el gasificado se diferencia de pre-enfriado, y por tal razón el argumento del numeral 90 del Informe Tarifario de “pre-enfriado de contenedor vacío, que es usado para no considerar los precios de los DT extraportuarios en el caso de pre-enfriado, no es aplicable al caso de gasificado; es por ello que quizás el argumento del numeral 90 no fue utilizado por OSITRAN en su Informe Conjunto de gasificado.
53. Incluso, si se considera que los DT extraportuarios no serán en el futuro (cuando empiece a operar APMTC) una posibilidad de sustitución para los usuarios que demandan gasificado -supuesto asumido por parte de INDECOPI, pero que no se podría corroborar dado como opera este mercado actualmente sin APMTC y por la información preliminar de demanda futura que se ha podido obtener de algunos usuarios-, se puede utilizar los precios de los DT extraportuarios por las razones mencionadas en los numerales anteriores de este documento. Una razón que se mencionó fue que APMTC tendrá que entrar con una tarifa que incentive a los usuarios a cambiar a la empresa que actualmente les otorga el servicio de gasificado; dicha tarifa tendrá que ser muy similar o menor a los precios que cobran en la actualidad los ofertantes actuales (incluso si OSITRAN fijará una tarifa por encima de lo que cobran los DT extraportuarios u otras empresas). Otra razón, fue que las empresas que actualmente ofertan el servicio de gasificado son un buen referente ya que son una muestra de los diversos costos que asumen para proveer el servicio de gasificado (que refleja las diversas demandas y costos medios que puedan tener); así un precio medio basado en terminales portuarios, pero también en DT extraportuarios son un adecuado referente del precio que se cobra en el mercado de gasificado.

A.3 Argumentos adicionales para utilizar la metodología de tarificación comparativa y posibilidades de aplicación

54. La metodología de benchmarking trae consigo altas posibilidades de que la tarifa que se fijé garantice sostenibilidad de la oferta, que implica recuperar todos los costos. Sin embargo, con la metodología de costo de unidad de servicio adicional se corre el riesgo de no garantizar

dicha sostenibilidad. Al respecto, si los terminales portuarios y DT extraportuarios pueden ofrecer un servicio a una determinada tarifa, entonces otra empresa entrante (como será el caso de APMTC) podría ofrecer el mismo servicio con una tarifa que sea similar al promedio de la tarifa que se registró en el mercado, lo cual minimiza los riesgos de pérdida ante escenarios de baja demanda.

55. Una tarifa basada en la metodología de benchmarking, refleja lo que se está cobrando en el mercado, lo cual garantizaría, a menos que se demuestre lo contrario, que la empresa entrante (APMTC) pueda obtener un margen de rentabilidad razonable. Esto último incentiva la creación de nuevos servicios en beneficio de todas las partes. En cambio, la metodología basada en el cálculo de una unidad de costo de servicio adicional, según lo efectuado hasta la fecha, no permite la obtención de un margen de rentabilidad razonable, lo cual limita y restringe la creación de nuevos servicios en perjuicio de los usuarios y el comercio exterior.
56. En ese sentido, si no se restringe que los precios del servicio de gasificado de los DT extraportuarios formen parte de la muestra, se obtendría una muestra de al menos cinco (05) ofertantes⁵ que permitirían utilizar la metodología del *benchmarking* para la fijación de tarifa de la modalidad relevante del servicio de gasificado (provisión conjunta de N2 y CO2), considerando que en otras fijaciones tarifarias se han utilizado muestras con cuatro (04) tarifas, como fue el caso de la fijación de tarifa máxima por embarque de pasajeros en el Terminal Portuario de Matarani (aprobado mediante Resolución N° 063-2005-CD/OSITRAN), o siete (07) tarifas y/o precios como fue el caso de la fijación tarifaria del servicio de pre-enfriado de contenedor vacío (fijado en el año 2021).
57. Para las otras dos modalidades del servicio (sólo N2 o sólo CO2), sólo se contarían con dos (02) tarifas como muestra. Sin embargo, estas dos modalidades son poco relevantes para APMTC ya que es poco demandado o incluso podría no ser demandado, tal como se mencionó en la Propuesta Tarifaria del Concesionario, por lo que se considera que no se justificaría que el uso de la metodología del *benchmarking* sobre la modalidad relevante del servicio de gasificado sea limitado por la modalidad no relevante de demanda (que posee una muestra pequeña de tarifas. Además, en el caso de la modalidad no relevante del servicio de gasificado, si bien se tiene una muestra pequeña de tarifas, que representa una limitación; en el caso del costo unitario por servicio las limitaciones serían mayores.
58. Para estas dos modalidades no relevantes (sólo N2 o sólo CO2) existen algunas opciones que podrían superar esta limitación de una muy pequeña muestra, como puede ser establecer un descuento sobre el precio promedio que se obtenga de la modalidad relevante que sí tiene una muestra representativa. Por ejemplo:
 - o Si basados en el benchmarking se establece, basado en una muestra de más de 4 tarifas, un precio promedio de USD 500 para la modalidad relevante.
 - o Si el precio promedio de la modalidad no relevante (que está basado en una muestra pequeña de 2 tarifas) es de USD 400 pero que el precio promedio de la modalidad relevante de esta muestra pequeña es de USD 600, se encuentra una diferencia de 50%.
 - o Esta diferencia de 50%, se puede aplicar a la tarifa de USD 500 obteniéndose una tarifa final de USD 333 para la modalidad no relevante.

⁵ Incluso se podría consultar a la empresa Unimar, cuánto es el precio que cobra por el servicio de gasificado. Según, un comunicado de esta empresa (ver: <https://www.unimar.com.pe/?p=318>) se entiende que esta empresa brinda el servicio de gasificado. Si esta empresa otorga su precio se tendría un precio adicional para la muestra.

B) LIMITACIONES DEL USO DE LA METODOLOGÍA BASADA EN EL CÁLCULO DE COSTO DE UNIDAD DE SERVICIO ADICIONAL

59. Luego de haber descrito las razones del porqué se debería re-evaluar el análisis del Informe Conjunto respecto a la exclusión de los precios de los DT extraportuarios y la conveniencia del uso de la metodología de *benchmarking*, en esta sección pasamos a describir una serie de limitaciones que hemos identificado en el uso del cálculo de la unidad de costo de servicio adicional.
60. En el Informe Conjunto, se menciona que la “proyección de demanda es importante para estimar la tarifa bajo la metodología de costos incrementales utilizando un flujo de caja”, que es la “modalidad” de costos incrementales que OSITRAN utilizó para fijar tarifas a APMTC (en los casos de los servicios de carga de proyecto, re-estiba de carga fraccionada y re-estiba de carga rodante) y ENAPU (embarque y descarga de contenedores con grúa pórtico).
61. Sin embargo, en el Informe Conjunto también se menciona que, ante la falta de una proyección de demanda confiable para utilizar la metodología de costos incrementales mediante la modalidad de un flujo de caja y ante la falta de una muestra relevante (que no sea tan pequeña)⁶ que permita utilizar la metodología del *benchmarking*, es posible utilizar una “modalidad alterna” de la metodología de costos incrementales, que se refiere a calcular las tarifas mediante el costo incremental de una operación de servicio (numeral 132 del Informe Conjunto). Se añade, en el numeral 131 del Informe Conjunto, que existe un antecedente del uso de esta modalidad alterna, que se refiere a la fijación tarifaria del servicio especial denominado “retiro/colocación de separados artificiales en las bodegas de las naves”.
62. El numeral anterior expone un resumen de las razones que llevaron a plantear la elección de la metodología de costos incrementales, pero haciendo uso de la modalidad alterna de calcular el costo de una operación de servicio. Sin embargo, consideramos que existen, al menos tres aspectos relevantes, que debemos comentar y son las siguientes:
- El cálculo de costo de una operación de servicio, que se efectuó al fijar la tarifa del servicio “retiro/colocación de separados artificiales en las bodegas de las naves” – que se entiende que es el que utilizaría OSITRAN para fijar la tarifa máxima del servicio de gasificado de contenedor lleno-, tiene el error de calcular los pagos por retribución a la APN (de 3%) y aporte por regulación a OSITRAN (de 1%) tomando como base el monto del costo operativo total (que incluye costos de personal y gastos operativos y de mantenimiento); cuando en realidad, como sabemos el pago de retribución y aporte se realiza tomando como base el ingreso (o tarifa).
 - El cálculo de la tarifa utilizando el costo de una operación de servicio, que se realizó en el Informe que fija la tarifa del servicio “retiro/colocación de separados artificiales en las bodegas de las naves”, va en contra del principio de sostenibilidad de la oferta establecido en el RETA de OSITRAN.
 - El cálculo de la tarifa utilizando el costo de una operación de servicio, según el antecedente del Informe que fija la tarifa del servicio “retiro/colocación de separados artificiales en las bodegas de las naves”, no incluye ningún margen de rentabilidad. Sino se incluye ningún margen de rentabilidad, no existe ningún incentivo de ofrecer nuevos servicios, a pesar que le pueda ser beneficioso a los usuarios. Dicho de otra manera, la obtención de un margen de rentabilidad “razonable” es un aspecto básico para cualquier oferta de servicio

⁶ Más adelante se aborda este punto del tamaño de la muestra, que es mencionado en el numeral 126 del Informe Conjunto.

o producto, sea en sectores regulados o no regulados; no incluir un margen de rentabilidad perjudica la generación de nuevos servicios que perjudicaría al usuario (al no permitírsele contar con una oferta adicional que podría generale ahorros o beneficios), lo cual también a su vez podría estar en contra del principio de promoción de la cobertura y la calidad de la infraestructura establecido en el RETA de OSITRAN.

B.1 Cálculo de retribución y aporte basado en costo de unidad de servicio – no se genera una oferta sostenible

63. A continuación, se muestra con un ejemplo, el cómo se calculó los pagos de retribución y aporte basados en el costo operativo, según lo desarrollado en el Informe Tarifario que sustenta la Resolución N° 002-2017-CD-OSITRAN y que fija la tarifa máxima del servicio “Retiro de separados artificiales de las bodegas de las naves”. Así también, se muestra el pago real que tendría que efectuar APMTC por retribución y aporte y las consecuencias (no sostenibilidad de la oferta) que ello generaría.
 - Se asume que el costo operativo es de USD 850 por cierta unidad de cobro (que es indistinto si es por tonelada, por operación, por contenedor u otra unidad).
 - Lo que se hizo en dicho Informe fue calcular la retribución y aporte tomando como base el monto total del costo operativo, que en el ejemplo es de USD 850. Se obtiene USD 25.5 de retribución por cada operación del servicio y USD 8.5 de aporte por cada operación del servicio. La tarifa se fija sumando los tres conceptos anteriores (costo operativo, pago por retribución y aporte), alcanzado un monto de USD 884.
 - Sin embargo, en la realidad APMTC, tendría que haber pagado montos diferentes por retribución y aporte. Como la tarifa es de USD 884, entonces APMTC tendría que haber pagado por retribución el monto de USD 26.52 y por aporte el monto de USD 8.84; es decir, en la realidad tendría que haber pagado montos mayores por retribución y aporte respecto del que se hubiera calculado con el procedimiento seguido en el Informe en mención.
 - Si a la tarifa de USD 884, se le descuenta los pagos reales de retribución y aporte, se obtiene un ingreso neto para APMTC de USD 848.6 ($884 - 26.52 - 8.84$), que es menor al costo operativo de USD 850. La consecuencia grave, es que al final no se permite ni siquiera recuperar el costo operativo; es decir se opera a pérdida.

Cuadro N° 2

Ejemplo de forma de cálculo de pago de retribución y aporte de regulación establecido en el Informe Tarifario que fija la tarifa del servicio “retiro de separadores artificiales de las bodegas de las naves” y que sería aplicado en la fijación tarifaria del servicio de gasificado de contenedor lleno

			Por tonelada/operación/ contenedor
Costo operativo		a	850.0
Según cálculo basado en costo de unidad de servicio	Retribución (APN)	$b=a*3\%$	25.5
	Aporte (OSITRAN)	$c=a*1\%$	8.5
	Tarifa	$d=a+b+c$	884.0
Pagos reales	Retribución (APN)	$e=d*3\%$	26.5
	Aporte (OSITRAN)	$f=d*1\%$	8.8
Ingreso o tarifa neta por unidad de servicio		$g=d-e-f$	848.6

64. El ejemplo anterior muestra que, si para la fijación del servicio de gasificado de contenedor lleno se replica el cálculo de costo basado en unidad de servicio, tal como fue desarrollado en el Informe que fijó la tarifa del servicio “Retiro de separados artificiales de las bodegas de las naves”, se operaría a pérdida, lo que no es posible, desde el criterio de sostenibilidad (que es un principio rector establecido en el artículo V del Título Preliminar del RETA de OSITRAN).

B.2 Ausencia de rentabilidad razonable

65. Tal como se ha mencionado, el cálculo de costo basado en unidad de servicio, tal como se efectuó en el Informe que fija la tarifa del servicio “retiro de separadores artificiales de las bodegas de las naves” no considera en ningún sentido la obtención de un margen de rentabilidad, lo cual desincentiva la creación de nuevos servicios que benefician a todas las partes.
66. Sobre este punto, se debe añadir que en el caso del TP Yurimaguas también se registra una experiencia regulatoria basada en el cálculo de costo de unidad de servicio, pero lo que se debe considerar es que el TP Yurimaguas es una concesión cofinanciada con recursos del Estado Peruano, mientras que, APMTC es una concesión autosostenible que se regula de diferente manera. En el caso del TP Yurimaguas, su contrato de concesión (clausula 1.26.91) establece que se le debe permitir, cuando menos, recuperar los costos operativos cuando este concesionario ofrezca un nuevo servicio especial regulado, y es la razón, por la cual, a este concesionario si sería valido fijarle una tarifa basado en esta modalidad de cálculo de costo de unidad de servicio. En cambio, en el contrato de concesión de APMTC, no hay una cláusula similar y consideramos que tendría que tenerse en cuenta todas las experiencias regulatorias pasadas para concesiones autosostenibles de puertos o aeropuertos, que se basaron en costos y que consideraron un margen de rentabilidad razonable (a excepción, tal como se mencionó, del procedimiento seguido para fijar la tarifa del servicio de separadores artificiales).
67. En todos los informes de fijación tarifaria de nuevo servicios en concesiones autosostenibles, con excepción del servicio de “retiro de separadores artificiales en las bodegas de las naves”,

cuando se utilizó la metodología de costos incrementales (u otro similar basado en costos) siempre se permitió la obtención de una rentabilidad razonable. Una rentabilidad razonable es un input básico que permite incentivos para ofrecer nuevos servicios; de lo contrario no habría ningún incentivo para crear y ofrecer nuevos servicios si sólo se permite cobrar una tarifa que apenas permite cubrir el costo operativo directo.

B.3 Riesgo alto de subestimar la tarifa con el cálculo de unidad de servicio

68. En este apartado, queremos precisar algunos argumentos señalados en la Propuesta Tarifaria de APMTC, respecto al costo directo de adquisición de gases y contratación de personal técnico reefer.
69. En el numeral 133 del informe Conjunto, se menciona que se puede aplicar la metodología de costos incrementales bajo la modalidad de costo por unidad de servicio ya que los recursos han sido identificados y los costos pueden ser calculados.

“133. Asimismo, debe indicarse que los costos adicionales de brindar el servicio son claramente identificables y separables de la estructura general de costos de la empresa, toda vez que, según afirma el Concesionario, los recursos que se necesitan para proveer el servicio son: (i) agua y jabón líquido, (ii) gases, (iii) herramientas básicas como llaves, alicates, dispensadores y computadoras, (iv) personal técnico reefer y (v) personal de supervisión y administrativo. Dichos recursos ya fueron identificados ya fueron identificados por APMT en su Propuesta de Servicio Especial y se puede obtener la información de costos para una operación de servicio de gasificado de contenedor. Por tanto, es factible utilizar la metodología de costos incrementales de una operación de servicio adicional.”
70. Sin embargo, podemos mencionar que sin bien es cierto que los costos han sido identificados en gran parte, el problema y riesgo se encuentra en el cálculo del costo ya que se estima que exista una alta variación de costos relevantes según el nivel de demanda que se atienda.
71. En ese contexto, la fijación de tarifa basada en costos incrementales con el desarrollo de un flujo de caja (que posee una estimación de demanda confiable para el mediano plazo y cuyo cálculo de costos se basa en gran medida en costos históricos -de operaciones que demandan similares inputs-) reduciría significativamente el riesgo de una sub-estimación (o sobre-estimación) de tarifa. Mientras que, la fijación de una tarifa basada en el cálculo de costo de unidad de servicio, que no considera la demanda -que es un input importante para calcular el costo promedio por unidad de servicio en el caso de gasificado-, genera un alto riesgo de subestimar (o sobreestimar) una tarifa del servicio de gasificado, riesgo que se complica si no se cuenta con costos históricos que la respalden.
72. A continuación, exponemos el cómo el cálculo de costo por unidad de servicio puede variar significativamente en función de la demanda. Se supone que el cálculo de costo por unidad de servicio no tendría por qué variar si la demanda varía; no obstante, si tenemos en cuenta que el costo por unidad de servicio es reflejo de un costo promedio, y que el costo promedio puede variar en muchas ocasiones si se tiene una mayor o menor demanda, sobre todo si se tiene cambios discretos de oferta, entonces podemos considerar que el costo por unidad de servicio puede variar si el nivel de demanda afecta el costo promedio.
73. En el caso del servicio de gasificado, existen al menos los costos promedios de dos variables importantes que podrían variar en forma significativa según el nivel de demanda; nos referimos al costo medio de técnicos reefer y al costo medio por adquisición de gases.
74. En el caso del costo por adquisición de gases, se mencionó, en la Propuesta Tarifaria del Concesionario, que los gases se pueden adquirir, por un lado, en diversas presentaciones la

cuales podríamos clasificar como sigue: en botellas/balones/cilindros que transportan por lo general 10 m³, en termos donde cada uno de ellos pueden transportar entre 100 a 250 m³ y en tanques que puede contener entre 600 a 1,000 m³.

75. No contamos aún con los costos de adquirir gases según cada envase (cilindros, termos o tanques). Sin embargo, lo que podemos adelantar es que el costo promedio o unitario de cada m³ (por ejemplo, del gas nitrógeno) variaría de forma significativa según el tipo de envase que se adquiriera. Y como se dijo en la Propuesta Tarifaria del Concesionario, el tipo de envase que se adquiriera estará en función de la demanda. Entones, podemos resumir que el costo por m³ de gas, que implica que el costo unitario por unidad de operación, variará en función de la demanda.
76. Explicamos con un ejemplo hipotético lo mencionado en el punto anterior. Cabe precisar que los montos de costos por tipo de envase de este ejemplo hipotético son supuestos y no tienen corroboración sobre la base de cotizaciones o pro-formas.
 - En un primer periodo (por ejemplo 1 semestre), se podría tener una demanda moderada de 500 contenedores; si se estima que un contenedor podría requerir 80 m³ por operación significaría que se debe adquirir 40 mil m³ de nitrógeno (N₂). En dicho contexto, quizás lo preferible sea adquirir tanques de entre 600 a 1,000 m³ y se podría suponer un costo de USD 3 por m³ cuando se adquiere estos tipos de envases, lo que significaría un costo de gas de USD 240 por contenedor.
 - Sin embargo, en un segundo periodo, se podría tener una demanda muy baja (40 contenedores), lo que indicaría (asumiendo la necesidad descrita en el párrafo anterior de 80 m³ por contenedor) que se necesitaría adquirir 3,200 m³ de N₂. En ese caso quizás lo óptimo sea adquirir cilindros (de aproximadamente 10 m³ cada uno). La adquisición de este tipo de envases podría significar un costo promedio de USD 5 por m³ de N₂, lo que significaría un costo por N₂ de USD 400 por contenedor.
 - En este contexto, los cálculos en base a costo por operación arrojarían dos resultados muy distintos; por un lado, se tendría un costo por N₂ de USD 240 por contenedor (unidad de servicio u operación), y por otro lado, un costo de USD 400 por contenedor. No se sabe cuál será el nivel de demanda que APMTC atenderá, tal como se ha mencionado en la Propuesta Tarifaria del Concesionario.
 - Si OSITRAN, toma para la fijación de la tarifa el costo por operación basado en el primer periodo, entonces consideraría un costo de N₂ por contenedor (unidad de operación) de USD 240. Pero si en los próximos periodos se tiene demanda muy baja, en realidad el costo que asumiría APMTC por N₂ por contenedor sería de USD 400. Es decir, se fijaría una tarifa que sería perjudicial para APMTC ya que no le permitiría recuperar el costo que se podría registrar en los siguientes periodos con demanda baja.
77. Se ha visto, mediante un ejemplo hipotético, que dependiendo de la demanda se podría tener un costo de adquisición de N₂ por unidad de operación muy distinto, lo cual se reflejaría en tarifas muy distintas, lo cual genera riesgo de subestimar⁷ la tarifa que no garantiza la sostenibilidad del servicio (principio fundamental del RETA de OSITRAN).

⁷ Es cierto, que también existe el riesgo de sobre-estimar la tarifa. Sin embargo, en este escenario, APMTC tiene margen de maniobra ya que puede establecer una tarifa promocional (menor a la fijada por el regulador) con el fin de competir con los depósitos extraportuarios y con otras empresas que atienden a los exportadores en sus propios locales. En cambio, si se subestima la tarifa, no hay margen de maniobra para APMTC.

78. Al igual que ocurre con el costo por gases (principalmente N₂), también se observaría lo mismo con el costo por técnicos reefer. Aún no se tiene decidido el número de técnicos reefer que se contratarán para empezar a prestar el servicio, pero lo que se tiene estimado es que a mayor demanda el costo por técnico reefer promedio por unidad de servicio sería menor.
79. Se plantea dos escenarios hipotéticos de demanda y necesidad de técnicos reefer para comprender lo descrito en el párrafo anterior, pero primero se debe mencionar que se estima que para iniciar el servicio para una demanda mínima se necesitaría al menos 2 técnicos reefer para la inyección de gas. En ese contexto, un primer escenario podría ser un rango de demanda de 1 a 20 contenedores de gasificado por mes, que supondría la contratación de dos técnicos reefer; pero si la demanda aumenta al rango de 120 – 180 por mes se podría requerir 6 técnicos reefer. Como ya se puede inferir, con estos escenarios de demanda el costo de técnico reefer por unidad de operación sería altamente variable.
80. Si asumimos un pago mensual de USD 1,500 por técnico reefer, entonces en el primer escenario de demanda, si se atiende 10 contenedores mensual, el costo de esos dos técnicos reefer (USD 3 mil mensual en total) se tendría que distribuir en esos 10 contenedores, es decir, el costo por unidad de operación (por contenedor) ascendería a USD 300. Si pasamos al segundo rango, y se atiende 150 contenedores, entonces el costo por contenedor de técnicos reefer ascendería a USD 60 por contenedor (USD 9 mil mensual distribuido en 150 contenedores).
81. Como se observa en los ejemplos hipotéticos anteriormente descritos, pero que podrían representar en mayor o menor medida lo que ocurra en la realidad, el costo variable de técnico reefer es altamente variable según la demanda. En ese sentido, convendría preguntarnos ¿qué monto de costo variable de técnico reefer por contenedor se debería tomar?, más aún convendría preguntarnos ¿si tiene sentido tomar un costo variable fijo de técnico reefer por unidad de operación?.
82. Lo anterior, refleja lo ya mencionado anteriormente, es decir, la relevancia de una estimación confiable de demanda de varios años y la construcción de un flujo de caja para calcular tarifas en base metodologías basadas en costos (como la de costos incrementales). Poseer una demanda confiable de varios años y respaldado en costos históricos reduciría de forma significativa el riesgo de subestimar el costo de técnico reefer y costo de gases (y quizás de otros costos variables). Lamentablemente, APMTC no posee una estimación de demanda y tampoco los costos por m³ o técnicos reefer que tendrá que asumir en los próximos años, el cual podría variar significativamente año a año o semestre a semestre.
83. En ese sentido, conviene seguir pensando que, ante la no posibilidad de construir un flujo de caja confiable, el camino a seguir es desarrollar el cálculo bajo la modalidad de unidad de servicio, a pesar del gran riesgo descrito, que es subestimar la tarifa y no permitir la sostenibilidad de la oferta. Consideramos, por parte de APMTC, que no es el camino a seguir.
84. Pero, sobre todo, conviene seguir pensando si el uso del costo de unidad de servicio es adecuado con los riesgos que posee, a pesar de que la metodología de *benchmarking* puede ser utilizado si se acepta como parte de la muestra a las tarifas de los depósitos extraportuarios, que ya tienen experiencia y brindan actualmente el servicio de gasificado a muchos contenedores (al menos a todos los contenedores reefer que necesitan de gasificado y son embarcados por el Terminal Norte), a precios similares a los de terminales portuarios.

85. Asimismo, cabe añadir que el uso de costo unitario de servicio fue considerado poco apropiado por el mismo OSITRAN en 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 Matarani. En este informe tarifario se menciona lo siguiente:

*“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 obtenidos 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.*

(El resaltado y subrayado es nuestro)

C) CONCLUSIONES

86. La supuesta mayor o mejor economía de alcance de un terminal portuario respecto a un depósito temporal extraportuario es un supuesto no corroborado ni sustentado por lo que su uso como argumento para la toma de decisiones no sería válido. Incluso en el supuesto negado que un terminal portuario tuviera economías de alcance mayores o mejores que un depósito temporal extraportuario, ello no es una razón suficiente que refleje menores tarifas en el terminal portuario respecto del depósito extraportuario; tal como se ha sustentado en el presente documento, y como lo puede corroborar OSITRAN, los precios de los depósitos extraportuarios son similares e incluso menores a las tarifas/precios de los terminales portuarios. En ese sentido, los precios de los depósitos extraportuarios son tan válidos como los de los terminales o depósitos temporales portuarios para ser tomados como parte de una muestra de lo que se cobra por el servicio de gasificado.
87. APMTC será una empresa entrante en el mercado de gasificado, por lo que tiene restricciones de entrar en este mercado con una tarifa que supere la tarifa promedio que actualmente cobran los depósitos extraportuarios y otras empresas a los usuarios que demandan gasificado por sus contenedores reefer que embarcan por el Terminal Norte. En ese sentido, los precios por gasificado de los depósitos extraportuarios y otras empresas son un buen referente, por lo que pueden ser tomados como parte de una muestra de lo que se cobra por el servicio de gasificado.
88. La inclusión de los precios de los depósitos temporales extraportuarios permite tener como mínimo una muestra de cinco (05) tarifas/precios del servicio de gasificado, lo que constituye un tamaño de muestra representativo sobre todo si se considera que, en anteriores oportunidades, OSITRAN ha fijado tarifas máximas con un similar tamaño de muestra (en el caso de la Resolución N° 063-2005-CD/OSITRAN se fijó una tarifa máxima con un tamaño de muestra de cuatro tarifas). Se concluye entonces que el uso de la metodología de tarificación comparativa es posible.
89. La metodología de tarificación comparativa (o *benchmarking*), presenta ventajas respecto de la metodología de costo basado en una unidad de servicio. Una primera ventaja es su más fácil aplicación para todas las partes (APMTC y OSITRAN). La segunda ventaja es que está basado en ofertas cuyas tarifas son el resultado del *know how* que poseen estas empresas

respecto de la variabilidad de la demanda y sus efectos en los costos variables, con lo que el riesgo de sesgar la determinación de una tarifa (hacia arriba o abajo) es reducido.

90. En cambio, la metodología basada en el cálculo de una unidad de servicio adicional (que no considera estimaciones de demanda ni el desarrollo de flujos de caja) representa un riesgo de sesgar la tarifa, dado que no se cuenta con estimaciones de demanda y varios costos medios de insumos relevantes (como el gas N2 y la contratación de técnicos reefer) variarán en forma significativa según se registre una alta o baja demanda. En la Resolución N° 063-2005-CD/OSITRAN, se menciona que el costo unitario pierde neutralidad e introduce distorsiones cuando las demandas resultan muy bajas o muy altas, por lo que aplicando el principio de consistencia o predictibilidad debería no considerarse como óptimo el uso de la metodología basado en el cálculo de costo de una unidad de servicio adicional.
91. Adicionalmente, la metodología basada en el cálculo de una unidad de servicio adicional, tal como ha sido utilizada en el caso de la fijación de tarifa máxima del servicio “retiro de separadores artificiales en las bodegas de las naves”, presenta problemas en la forma de cálculo de aportes y retribución (APN y OSITRAN) que no permiten la recuperación de los costos operativos. Adicionalmente, en perjuicio de todas las partes (que incluye a los usuarios) restringe la creación de nuevos servicios especiales ya que no considera la inclusión de un margen de rentabilidad razonable, tal como sí lo considera la metodología de costos incrementales basado en la construcción de un flujo de caja.
92. Por todo lo mencionado, se considera que la metodología de *benchmarking* es la opción más adecuada para fijar la tarifa máxima definitiva del servicio especial “gasificado de contenedores llenos”.

POR LO EXPUESTO:

Solicitamos al Cuerpo Colegiado de OSITRAN que **respecto a la metodología de fijación de la tarifa máxima definitiva del servicio especial “gasificado de contenedor lleno” se evalúe las limitaciones y deficiencias del cálculo de costo por unidad de servicio, que se permita el uso de los precios de los depósitos temporales extraportuarios y que se considere que la metodología óptima es la de tarificación comparativa (*benchmarking*).**

OTROSÍ DECIMOS: Que, cumplimos con adjuntar como anexo del presente recurso lo siguiente:

ANEXO 1: Copia del Poder de nuestro representante legal.

ANEXO 2: Copia del DNI de nuestro representante legal.

Callao, 04 de julio de 2022.

Fernando Fauche Lafosse

Apoderado

APM Terminals Callao S.A.