

Callao, 20 de junio de 2024

Señores

Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN

Calle Los Negocios 182, Piso 2, Surquillo

Lima. -

Atención: Dra. Verónica Zambrano Copello
Presidente del Consejo Directivo

Asunto: Comentarios al Informe “Propuesta de Revisión del Factor de Productividad en el Terminal de Embarque de Concentrados de Minerales en el Terminal Portuario del Callao para el periodo 2024 - 2029”

Referencia: Resolución 26-2024-PD-OSITRAN

De nuestra consideración:

Nos es grato saludarlos y dirigirnos a ustedes con relación al procedimiento administrativo en curso, iniciado por la Resolución 28-2023-CD/OSITRAN, de revisión de las tarifas máximas aplicables en el Terminal de Embarque de Concentrado de Minerales en el Terminal Portuario del Callao para el periodo 2024-2029, bajo el Contrato de Concesión suscrito entre el Estado Peruano y Transportadora Callao S.A. (“TCSA”).

Como es de su conocimiento, mediante la resolución de la referencia, publicada el 22 de mayo de 2024, la Presidencia Ejecutiva del OSITRAN aprobó el Informe “*Propuesta de Revisión del Factor de Productividad en el Terminal de Embarque de Concentrados de Minerales en el Terminal Portuario del Callao para el periodo 2024 - 2029*” aplicable a la actualización de las tarifas máximas de los servicios regulados (el “Proyecto”); a efectos de recibir comentarios de TCSA y otros interesados.

Conforme a lo señalado en la mencionada resolución y dentro del plazo otorgado, TCSA cumple con presentar a continuación sus comentarios al Proyecto, los cuales han sido elaborados conjuntamente con nuestros asesores económicos, la reconocida consultora Macroconsult S.A., junto con el material probatorio que estamos incorporando al expediente como sustento de nuestros comentarios. Cabe mencionar que estos comentarios han sido expuestos en la Audiencia Pública celebrada el 19 de junio de 2024 en las instalaciones de OSITRAN.

a) *Gastos en materiales no reconocidos*

Se identificó diferencias considerables en los gastos de materiales atribuibles al cálculo del factor de productividad para los últimos cinco años del periodo analizado. Por ejemplo, para el año 2023, la Tabla 1 muestra que la suma de costos de operación y gastos administrativos (excluyendo gastos en “mano de obra”), que figura en los estados financieros auditados de TCSA, fue de US\$ 11,016 miles. De este monto, se reconocen como gastos excluibles a los correspondientes a las categorías "Multas y moras", "Responsabilidad social", "Retribución y regulación", "Diarios y revistas" y "Gastos bancarios". En el 2023, el gasto realizado en estas

categorías ascendió a US\$ 927 miles. Sin embargo, en el Proyecto se excluyeron gastos correspondientes al año 2023 por un monto de US\$ 1,740 miles. De esta manera, el Proyecto solo consideró gastos en materiales para el 2023 por un total de US\$ 9,276 miles. No obstante, bajo los criterios de gastos excluibles, consideramos que esta cifra debe ser corregida a US\$ 10,089 miles. La Tabla 1 muestra que ocurre una situación similar para los años 2019 - 2022.

Tabla 1: Análisis de Gastos en Materiales No Considerados en la Propuesta de Ositrán (en miles de US\$)

	2019	2020	2021	2022	2023
Reportado en Estados Financieros Auditados					
Costos de operación ¹	8,180	7,788	9,672	10,136	10,305
Gastos de Administración y Gastos Diversos ²	341	302	618	730	711
Total	8,521	8,090	10,290	10,866	11,016
Clasificación de Ositrán					
Considerados	7,598	7,271	9,073	9,118	9,276
Excluidos	923	819	1,217	1,748	1,740
Total	8,521	8,090	10,290	10,866	11,016
Corrección propuesta					
Gastos excluibles ³	820	679	1,049	1,016	927
Diferencia con gastos excluidos por Ositrán	103	140	168	732	813
Propuesta de gastos considerados	7,701	7,411	9,241	9,850	10,089

1/ Estos son solo los de servicios y excluye beneficios al personal.

2/ De los gastos de administración, se excluyen los beneficios a los empleados.

3/ "Multas y moras", "Responsabilidad social", "Retribución y regulación", "Diarios y revistas" y "Gastos bancarios".

De conformidad con lo enunciado en el Capítulo IV del Proyecto, el OSITRAN omite de los gastos de materiales a todas las cuentas vinculadas al concepto de provisiones. Ante esto, cabe destacar que TCSA lleva una estructura de inventarios en la cual se utilizan frecuentemente las cuentas de provisiones por consumo de existencias. En ese sentido, en el momento en el que ocurren los consumos efectivos de inventarios, éstos también se consignan con el nombre de “provisión” en la glosa de la cuenta. Con ello, se presenta un escenario en el cual el Proyecto estaría excluyendo ciertos gastos reconocibles únicamente porque las cuentas asociadas contenían la palabra “provisión” en su glosa descriptiva, cuando en realidad sí son gastos efectivos que fueron realizados por TCSA.

Cabe comentar que la situación descrita anteriormente se originó en la revisión por parte de OSITRAN del detalle de los gastos de materiales compartido en los archivos Excel® Anexos_Req_No2_0205-2023-GRE-OSITRAN” y 4_Anejos_Req_No2_ADM-0017-24_ Información 2023 TCSA” mediante la Carta N° ADM-0234-23 y la Carta N° ADM-0061-24, respectivamente. Sin embargo, consideramos que en dicho análisis no se efectuó un cuadro con los estados financieros auditados. De otra forma, el regulador habría identificado la diferencia de US\$ 813 miles en 2023 entre los gastos que consideraron (US\$ 927 miles) y los gastos que serían considerables como “gastos de materiales” bajo el criterio del regulador (US\$ 10,089 miles).

Frente a esto, mediante esta comunicación presentamos al OSITRAN los archivos que contienen datos del sistema Kardex llevado por TCSA, con el objetivo de demostrar al Regulador de que

sí existen sustentos verificables que acrediten a las cuentas de “provisión por consumo de inventarios” como consumos efectivos¹.

La explicación del resto de cuentas que no están relacionadas a la provisión de consumo de inventarios requiere un proceso similar al de una auditoría financiera. Como anexo a esta carta se envía el archivo en PDF® “TCSA_Costo_Seguro_Multiriesgo_2023” que contiene la explicación detallada de uno de estos casos, a efectos de que sea tomado como ejemplo. Reiteramos respetuosamente que en el análisis de OSITRAN debe primar el calce de los gastos con los estados financieros auditados. Ello es compatible con lo expresamente dispuesto en los “Lineamientos Generales a aplicarse en los procedimientos tarifarios bajo la metodología de precios tope o mecanismo RPI-X” aprobados por Resolución 13-2023-CD-OSITRAN, los cuales establecen que la información a ser utilizada en la determinación del factor de productividad debe encontrarse auditada.

Adicionalmente, también se añade como anexo los archivos en formato Excel® “4_Anxos_Req_No2_ADM-0017-24_Información_2023_TCSA - análisis” y “Anexos_Req_No2_0205-2023-GRE-OSITRAN – análisis” en los que se identifica todas las filas que fueron excluidas incorrectamente.

De esta manera, solicitamos que las cuentas que han sido omitidas en el Proyecto sean incorporadas en la evaluación del regulador como gastos reconocidos. Para ello, TCSA cumple con incorporar formalmente al procedimiento, documentación que sustenta la existencia de estas cuentas omitidas por el Proyecto, en ejercicio de nuestro derecho de presentar pruebas, como parte del derecho al debido procedimiento administrativo, tal como lo reconoce la Ley del Procedimiento Administrativo General (“LPAG”)².

Lo expuesto es plenamente consistente con el Principio de Verdad Material reconocido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG³, según el cual *“la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados”*.

Por ello las actuaciones administrativas deben estar dirigidas a la identificación y esclarecimiento de los hechos reales producidos. De esta manera, el Principio de Verdad Material implica que la autoridad administrativa está obligada a realizar todas las diligencias probatorias que tiendan a la averiguación de los hechos para luego fundamentar su decisión.

¹ Cabe mencionar que existe la posibilidad de que, por una cuestión de ajuste por tipo de cambio, se presenten descuadres marginales en los montos de las cuentas. Los archivos de Kardex son los siguientes tres en formato Excel que acompañan a esta carta como anexos: “Reporte de Auditoría de Inventario con Kardex Valorizado (Ago - Dic 2021)”, “Reporte de Auditoría de Inventario con Kardex Valorizado (Ene - Jun 2022)” y “Reporte de Auditoría de Inventario con Kardex Valorizado (Jul 2022-Dic 2023)”.

² LPAG: “Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo (...) 1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; (...)”

“173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.”

“Artículo 174.- Actuación probatoria (...) 174.3 Las pruebas sobrevinientes pueden presentarse siempre que no se haya emitido resolución definitiva.”

³ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo 4-2019-JUS.

Este principio es aplicable al presente procedimiento tarifario y fue de hecho aplicado por el regulador en la anterior revisión tarifaria de TCSA, como consta en el Informe Tarifario elaborado por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos y la Gerencia de Asesoría Jurídica del OSITRAN en el año 2019⁴.

b) *Omisión de Nanjing Port en muestra de empresas comparables*

En lo que respecta al cálculo del beta del WACC de TCSA, dado que la empresa no cotiza en ninguna bolsa de valores, se sigue la metodología de la empresa comparable o método del *benchmarking*. En ese sentido, es importante mencionar que el Proyecto ha omitido de la muestra de firmas comparables a la empresa Nanjing Port Co., Ltd. Al respecto, en la página 82 del Proyecto, se argumenta que *“De acuerdo con lo señalado en el Informe Conjunto de Inicio, la muestra representativa de empresas portuarias para obtener el beta desapalancado promedio será seleccionada considerando: (i) el tipo de propiedad y (ii) las características operativas de la empresa.”*

Sin embargo, a manera de precedente, el Anexo I del Reglamento General de Tarifas del OSITRAN (“RETA”) indica que la *“estimación de la beta de la empresa se realizará sobre la base de una muestra de betas de empresas comparables. Para que las empresas sean comparables deberán pertenecer al mismo sector que la empresa sometida al proceso de fijación de tarifas y deberán asimismo estar sujetas a una regulación similar”*. Asimismo, se tiene que, en la segunda revisión de tarifas máximas del Terminal Portuario de Matarani, Ositrán (2009) indica que no se debe considerar *“como criterio de selección el tipo de régimen regulatorio (...). En consecuencia, para la presente revisión tarifaria sólo se tomará como criterio de selección la gestión (o propiedad) de la industria”*.

En ese sentido, debemos mencionar que la firma Nanjing Port Co., Ltd. ofrece servicios logísticos, servicios de manejo y almacenamiento de carga, servicios de desmontaje de contenedores, entre otros. Además, las principales cargas que se manejan en el puerto son carbón, petróleo, minerales metálicos y no metálicos, hierro y acero, materiales minerales, contenedores, materiales de construcción, cemento, madera, productos de la industria ligera, productos farmacéuticos, agroquímicos, fertilizantes, sal y cereales.

Por los motivos previamente expuestos, consideramos que el giro del negocio y la regulación de Nanjing Port Co., Ltd. son similares a las del TCSA y al de otras empresas comparables consideradas por el Proyecto. Por lo tanto, sostenemos que Nanjing Port Co., Ltd. debería ser

⁴ Informe “Revisión del Factor de Productividad en el Terminal de Embarque de Concentrados de Minerales en el Terminal Portuario de Callao” aplicable a la actualización de las tarifas máximas de los servicios regulados hasta el 22 de mayo de 2024: “229. Cabe indicar que los valores atípicos que son materia del comentario de TCSA que han sido evaluados en este punto tienen su origen en la calidad de información que presentó el Concesionario en su oportunidad, y que fue considerada por este Regulador al momento de elaborar la Propuesta del Ositrán. Sin perjuicio de ello, y en base a las consideraciones antes expuestas, en el presente informe se procederá a actualizar el dato correspondiente al Insumo Materiales, teniendo en consideración la información que ha sido proporcionada por el Concesionario a solicitud de este Regulador (a través de las Cartas N° ADM-0242-19 y N° ADM-244-19), siguiendo el criterio contemplado en la Propuesta Tarifaria (relativa a la exclusión de aquellos conceptos que no constituyen insumos (materiales) empleados para la prestación de servicios por parte del Concesionario. Esto último en estricta aplicación del Principio de Verdad Material contemplado en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que establece que dichas autoridades tienen el deber de verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual debe adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.”

considerada dentro de la muestra de empresas comparables y, por ende, que su beta debería ser incorporado en el análisis del riesgo sistémico de TCSA.

c) *Desestimación del ajuste por sostenibilidad de la oferta (“Factor Z”) y de la corrección por calidad del servicio (“Factor Q”)*

Con respecto a la propuesta de incluir un ajuste por sostenibilidad de la oferta (“Factor Z”) y una corrección por sostenibilidad de la oferta (“Factor Q”) en el cálculo del Factor de Productividad (“Factor X”) del TCSA, el Proyecto alega que no existe base contractual ni legal para establecer tales correcciones al Factor de Productividad del Terminal de Embarque del Concentrado de Minerales (“TECM”).

En ese sentido, en la página 62 del Proyecto sólo se señala que *“en la cláusula 8.20 del Contrato de Concesión, a partir del quinto año contado desde el inicio de explotación del TECM, se realizará el reajuste de las tarifas bajo el mecanismo regulatorio “RPI – X” establecido en el RETA”*. En tal sentido, al no haberse estipulado explícitamente en el Contrato de Concesión los ajustes por sostenibilidad de la oferta y calidad de servicio, el Proyecto considera que no deben ser aplicables en este proceso de revisión tarifaria.

Frente a esto, se plantea que el Regulador reconsidere la inclusión del ajuste por sostenibilidad de la oferta al cálculo del Factor de Productividad, teniendo en cuenta que un pilar importante del régimen regulatorio de la infraestructura es precisamente la sostenibilidad de la misma. Es importante señalar que, a la fecha, TCSA acumula pérdidas por USD 19.3 millones.

En lo que respecta a la corrección por calidad de servicio, éste es un mecanismo señalado explícitamente en el acápite I.3. del Anexo II del RETA:

“Para la determinación del factor de productividad (X), el Regulador, de considerarlo pertinente, podrá estimar o ajustar dicho factor considerando aspectos relacionados con la calidad de los servicios prestados por la Entidad Prestadora así como la inclusión de inversiones obligatorias contractuales no vinculadas con demanda o asociadas a metas de cobertura.

[...] Por otro lado, cabe mencionar que el contrato de concesión, la ley o el Regulador establecen los estándares mínimos de operaciones y calidad del servicio que deberá cumplir la Entidad Prestadora. Así, en el caso de la concesión de la infraestructura, se puede contemplar una eventual modificación del mecanismo de Precios Tope cuando se exija una calidad superior a la establecida por el contrato y/o mayores inversiones vinculadas a dichos niveles de calidad superior requeridos. De tal manera que:

$$P_t = [1 + (RPI - X) \pm Q \pm K] P_{t-1}”.$$

Hacemos notar que, al referirse el RETA a “una calidad superior a la establecida en el contrato [de concesión]”, claramente no nos encontramos ante una situación en la cual dicho contrato deba ser modificado, sino que contiene determinado indicador de calidad mínimo, y el concesionario, al superarlo, puede verse reconocido con este elemento tarifario relacionado a dicha calidad superior. El Proyecto señala, para denegar nuestro pedido, que la aplicación de esta regla del RETA *“está sujet[a] a una premisa: que se haya establecido previamente una meta de calidad superior a la fijada en el Contrato de Concesión, lo que no ha ocurrido en el*

presente caso." Precisamente, TCSA propone que OSITRAN fije esa meta de calidad superior a la del contrato de concesión, a efectos de que aplique la previsión expresa del RETA.

TCSA reconoce el trabajo efectuado por el equipo de OSITRAN encargado del procedimiento tarifario, y confía en que nuestros comentarios serán acogidos en la versión definitiva de la decisión tarifaria.

Finalmente, solicitamos se sirvan convocarnos a una reunión de trabajo conjuntamente con la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos del OSITRAN para exponer a detalle los comentarios al Proyecto antes mencionados.

Sin otro particular, quedamos de ustedes.

Muy atentamente,
TRANSPORTADORA CALLAO S.A.

Víctor Augusto Sam Chang
Gerente General