

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO SUPREMO QUE CREA LA TARIFA ÚNICA DE TRANSPORTE DE GAS NATURAL

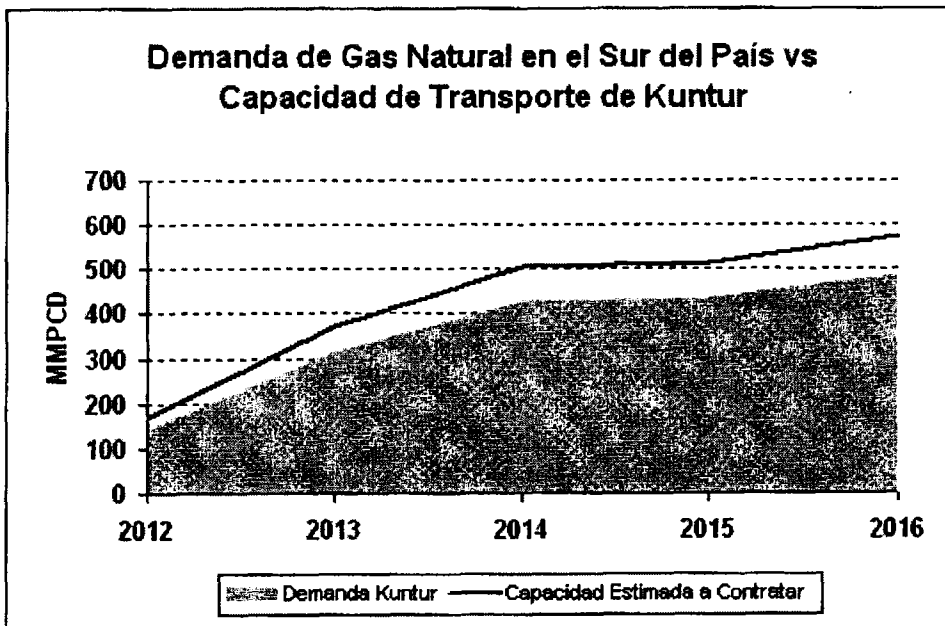
I. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL

- 1.1 Con fecha 01 de febrero de 2010 se publicó en la página web del Ministerio de Energía y Minas el "Proyecto de Decreto Supremo que Crea el Precio Único de Transporte de Gas Natural, Aplicable a Todos los Consumidores que Utilicen el Gas Natural de Camisea" (en adelante "Proyecto"), así como el Informe Técnico Legal N° 015-2010-MEM/DGH-AL, la Exposición de Motivos y la Ayuda Memoria que lo sustentaban.
- 1.2 En la señalada prepublicación se otorgó un plazo de 12 días calendarios para la remisión de comentarios y sugerencias por parte de los interesados. En este sentido, se recibieron comentarios de las siguientes empresas: Elemix S.A., Cementos Lima, Kallpa Generación S.A., CF Industries Perú S.A.C., Kuntur Transportadora de Gas S.A.C., Transportadora de Gas del Perú S.A., Gas Natural de Lima y Callado S.A., entre otros.

II. ANÁLISIS

- 2.1 Analizar los diferentes impactos tarifarios por la aplicación de la Tarifa Única de Transporte de Gas Natural (en adelante TUTGN), para los diferentes Consumidores.

Análisis:



Fuente: Estudio de Mercado de Kuntur S.A.C. / Estimado DGH

Elaboración Propia

De acuerdo a lo señalado por la empresa Kuntur Transportadora del Gas del Perú S.A.C., la demanda de gas natural en el País, ascenderá a 486 MMPCD en el año 2016. Ver gráfico adjunto

Por otro lado, la capacidad a contratar por Kuntur ha sido estimada, tomando en cuenta los contratos suscritos de capacidad firme actualmente por TGP (450 MMPCD) y el volumen real transportado por el sistema de transporte de TGP (380 MMPCD aproximadamente), lo cual nos da un ratio de uso de capacidad de 18 % por encima del volumen transportado.

En lo que respecta a TGP, la capacidad contratada actualmente asciende a 450 MMPCD, y de acuerdo a lo establecido en la última modificación del Contrato BOOT de TGP se ha incluido una obligación de ampliar la capacidad de transporte de acuerdo al siguiente cronograma:

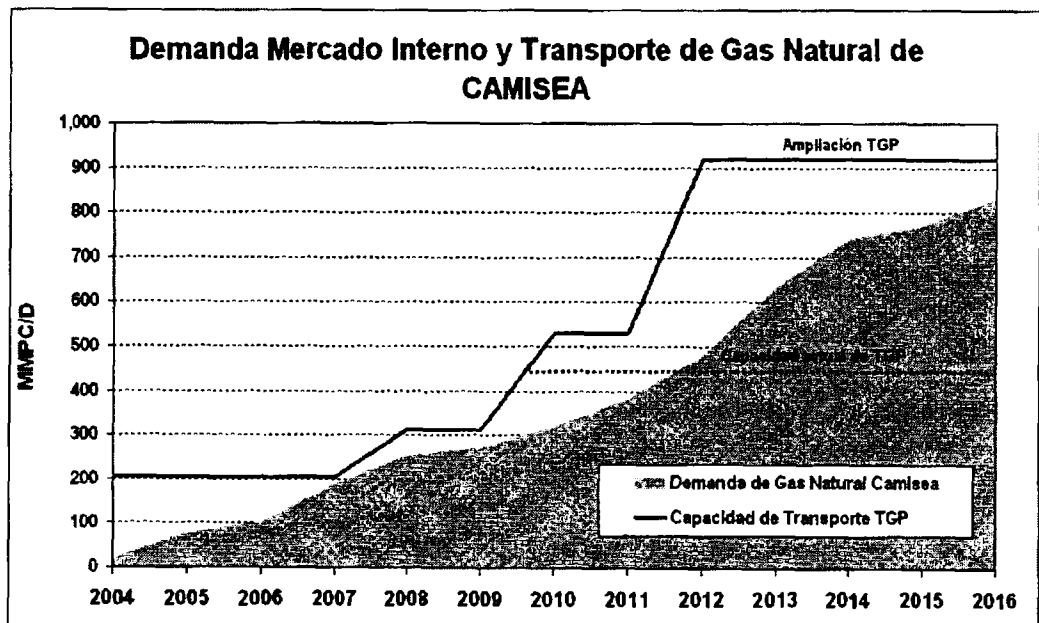
Para un volumen de hasta 530MMPCD, inmediatamente luego de concluido el proceso de oferta pública.

En este caso, el proceso de oferta pública se iniciará una vez suscrita la adenda al Contrato BOOT. De esta forma, se espera que en el más breve plazo, TGP subaste una capacidad ascendente a 80 MMPCD.

Para un volumen en exceso de 530 MMPCD y hasta 800 MMPCD, en el período comprendido entre los días 31 de mayo y 30 de Noviembre de 2012, sujeto a la obtención de permisos y procedimiento constructivo, establecidos en el Anexo de la Adenda

Para volúmenes en exceso de 800 MMPCD y hasta un total de 920 MMCD, en las fechas en que la Sociedad Concesionaria informe fundadamente la fecha de finalización de las obras, en base a su viabilidad técnica, la cual no podrá exceder de 3 años de contratada la referida capacidad de transporte a firme en las Ofertas Públicas de capacidad, salvo que los propios adjudicatarios soliciten una fecha de inicio del servicio posterior.

En estos dos últimos casos, las subasta públicas para asignar la capacidad se realizarán una vez que se haya obtenido la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Ampliación.



Por otro lado, es importante señalar que en adición de la capacidad de transporte contratada por el mercado interno, la empresa PLNG tiene contratada en el tramo selva una capacidad de Transporte de 620 MMPCD que se mantendrá vigente hasta el año 2033.

En cuanto al cálculo de la Tarifa Única de Transporte, se ha utilizado el nivel de tarifas actualmente aprobadas por el OSINERGMIN¹ para el Sistema de Transporte de TGP y Kuntur.

En cuanto al proyecto de PLNG se ha considerado la tarifa de transporte a firme por el tramo selva del Sistema de Transporte de TGP acordada entre esta empresa y TGP.

US\$/ MPC	TGP	Kuntur
Generador Eléctrico	0.89	2.50
Otros Usuarios	0.89	2.50
LNG	0.30	

(Henry Hub 4,28 US\$/MMBTU)

Para el cálculo de la Tarifa Única de Transporte se ha utilizado la fórmula:

$$Cap_{GE} \times T_{GE} + Cap_{otros} \times T_{otros} + Cap_{LNG} \times T_{LNG} = Ing_{TGP}$$

$$Cap_{GE} \times T_{GE} + Cap_{otros} \times T_{otros} = Ing_{Kuntur}$$

$$TUT = (Ing_{TGP} + Ing_{Kuntur}) / Cap_{total}$$

Donde:

Cap = Capacidad de Transporte contratada a Firme

T = Tarifa de Transporte a Firme

TUT = Tarifa Única de Transporte

Demanda (MMPCD)		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kuntur	Otros	-	-	104	216	277	260	282
	Elect	-	-	40	99	150	157	205
TGP	Elect	178	201	270	220	279	252	260
	Otros	142	183	208	406	450	502	552
	LNG	620	620	620	620	620	620	620

Fuente: Estudio de Mercado de Kuntur S.A.C. / Plan Referencial de Hidrocarburos 2000-2018

Capacidad (MMPCD)		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kuntur				170	370	505	516	574
TGP	Mercado Int	530	530	600	920	920	920	920
	LNG	620	620	620	620	620	620	620

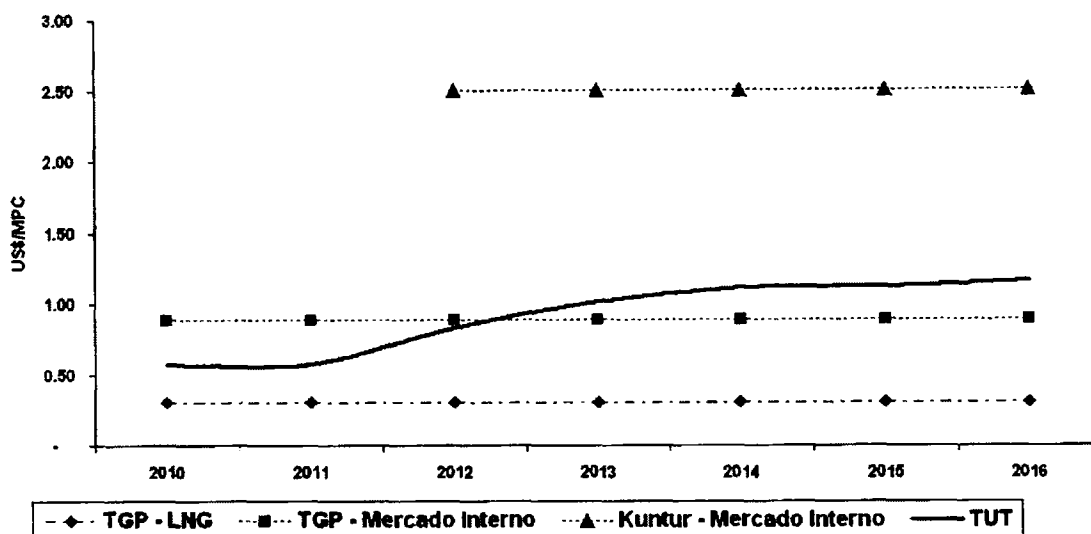
Estimado DGH

Cálculo de la Tarifa Única de Transporte (TUT)

US\$/ MPC	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TUT	0.58	0.58	0.89	1.01	1.11	1.12	1.16

¹ Resolución Consejo Directivo N° 056-2010-OS/CD y Resolución Consejo Directivo N° 086-2010-OS/CD

Evolución de las tarifas de Transporte



Evolución de las Tarifas de Transporte

Kuntur			-67%	-60%	-56%	-55%	-54%
TGP	-35%	-35%	-6%	14%	25%	26%	30%



- 2.2 Precisar si el Proyecto también es aplicable a la exportación de gas natural, léase si es aplicable para el transporte del mercado interno y/o externo, así como cuando el concesionario de transporte haya efectuado un descuento al usuario de transporte.



Análisis:

De acuerdo con el Artículo 2° del proyecto, la TUTGN es la tarifa máxima que todos los Concesionarios de transporte, se encuentran facultados a facturar a los Usuarios de los Sistemas de Transporte de Gas Natural.

De esta forma, la TUTGN deberá ser aplicada por todos los concesionarios de transporte a sus usuarios, independientemente que el gas lo transporten para el consumo en el mercado interno o externo.

Cabe señalar que si por cuestiones comerciales, el concesionario de transporte decidiera efectuar un descuento a sus usuarios, ello será totalmente válido y legal, sin perjuicio que dicha política comercial no deberá impactar en el mecanismo de recaudación de la TUTGN, ya que para efectos de los Programas de Transferencias se considerará como si el concesionario de transporte hubiese recaudado el 100% de la TUTGN.

Sugerencias no aceptadas.



- 2.3 La TUTGN tiene naturaleza tributaria y no de tarifa, por lo que su creación debe ser efectuada por una norma con rango de ley, en cumplimiento del Artículo 74° de la Constitución Política del Perú.

Análisis:

Este comentario resulta erróneo, ya que de acuerdo con el Proyecto, los ingresos provenientes de la aplicación de la TUTGN servirán para pagar los sistemas de transporte de gas natural únicamente.

La crítica en este extremo, se argumenta por el lado de los usuarios de transporte que verán incrementado el costo unitario de la tarifa de transporte, a efectos de homogeneizar el costo del transporte entre todos los consumidores.

Al respecto, se puede señalar que en el desarrollo moderno de los servicios públicos, como el gas natural, la tendencia consiste en eliminar las diferencias tarifarias y aplicar un precio único entre todos los usuarios. Esto último se ha podido apreciar por ejemplo, en el sector eléctrico donde actualmente el Precio de la Generación es Único (Precio a Nivel Generación), cuyo cálculo se determina a partir de los diferentes contratos de suministro entre las diversas empresas de generación y distribución eléctrica. Asimismo, el precio de la transmisión de los sistemas secundarios y complementarios de transmisión, correspondiente a una sola Área de Demanda es único, entre otros casos².

El establecimiento de tarifas iguales a diferentes concesiones puede tener diferentes objetivos, siendo en el caso de la TUTGN que el objetivo consiste en: i) eliminar la actual distorsión económica de los consumidores de gas natural de ubicarse o servirse de gas natural que se transporta de los ductos que tienen un menor costo; ii) facilitar la descentralización del gas natural, al reducir el costo unitario del transporte; iii) aprobar una "tarifa socialmente correcta", ya que los consumidores que son afectados por tarifas mayores, tienen un sentimiento de discriminación económica; entre otros.

Adoptar la decisión de tener una sola tarifa aplicable a los usuarios de transporte de gas natural, obedece al diseño tarifario o diseño regulatorio de las tarifas, no a la voluntad de aprobar un tributo.

Cabe indicar que aceptar que la TUTGN es un tributo, implicaría aceptar la inexistencia de las tarifas y que en realidad todas éstas son tributos, ya que si el sustento fuese la existencia de subsidios cruzados, es pertinente indicar que en la metodología de la regulación de tarifas, siempre existe un subsidio cruzado entre los clientes. Es decir, los clientes nunca pagan el costo que realmente representan para el concesionario (costo incremental), para tal efecto se debería de realizar una regulación de tarifas por cada cliente. En cambio, la regulación acostumbra fijar tarifas en función del criterio de "costo medio" o "tarifa estampilla", mediante la cual la tarifa para cada categoría tarifaria es la misma, atendiendo a un simple cociente entre costo y demanda, que es la fórmula básica, dentro de la cual existen subsidios cruzados entre los diferentes clientes.

Por este motivo, no es posible por la sola existencia de subsidios cruzados, calificar a las tarifas de tributos, ya que mediante las tarifas se pagan los costos provenientes del servicio (precios públicos), para lo cual se pueden utilizar diversas metodologías o métodos de diseño como el de la TUTGN, mientras que en los tributos existe una política recaudatoria del Estado.

Por las razones señaladas en los párrafos anteriores, no se acepta la sugerencia.

² Lo mismo existe en la regulación de la distribución del gas natural, en la cual incluso existe un mecanismo explícito de subsidios cruzados entre las categorías tarifarias, con el objeto de mantener la competitividad del gas natural respecto de sus sustitutos.

- 2.4 De acuerdo con el Artículo 7° de la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural, Ley N° 27133 (en adelante Ley de Promoción), existe una relación Tarifa – Costo del Servicio, que no puede ser cambiada a nivel reglamentario, por lo que la TUTGN no puede ser aprobada a nivel reglamentario.

Análisis:

Efectivamente en la Ley de Promoción se estipula que las tarifas que se aplicarán en los sistemas de transporte que tengan el beneficio de la GRP, deberán estar en función del costo del servicio. Este sería el caso del sistema de transporte de TGP.

Para la aplicación de la TUTGN a los demás sistemas de transporte de gas natural que se otorguen al amparo del Reglamento de Transporte, bastaría que la TUTGN se apruebe a nivel de Decreto Supremo, ya que para ellos no existe tratamiento a nivel legislativo, ya que incluso el Artículo 72 del Decreto Supremo N° 042-2005-EM, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, señala que las tarifas de transporte se fijarán de acuerdo con el Reglamento aprobado por el Ministerio de Energía y Minas.

Por este motivo, a efectos de lograr la aplicación efectiva de una TUTGN, incluido el sistema de transporte de TGP, consideramos que resulta necesario aprobar la TUTGN mediante Decreto Supremo y a la vez modificar el Contrato BOOT de TGP, incorporando la aplicación de esta nueva tarifa.

Para tal efecto, se está incorporando en el Proyecto el siguiente Artículo:

“Artículo 6.- Adecuación de los Contratos de Concesión

El Ministerio de Energía y Minas deberá realizar las acciones necesarias a efectos de acordar con los concesionarios de transporte, la modificación de los Contratos de Concesión para la aplicación de la presente norma, de ser necesario.”

Sugerencia no aceptada.

- 2.5 El concesionario Transportadora de Gas del Perú S.A., señala que la TUTGN no está dentro del margo legal que dio origen a su Contrato BOOT, ni en éste último, por lo que la aplicación de una TUTGN implicaría una modificación unilateral de su Contrato, por acto de gobierno, situación que no es permitida por el ordenamiento jurídico peruano.

Análisis:

Al respecto, conviene indicar que de acuerdo con el Contrato BOOT (definición de Leyes Aplicables), las normas legales que se aprueben con posterioridad sólo serán aplicables en la medida que no afecten o alteren los derechos y obligaciones contractuales de TGP, en violación del artículo 62° de la Constitución Política del Perú de 1993.

Al respecto, la definición de Tarifa en el Contrato BOOT, indica:

“Tarifa

Es la retribución máxima por unidad de medida que la Sociedad Concesionaria estará autorizada a facturar a los Usuarios de la Red por el Servicio de Transporte de Gas, en su condición de titular de la Concesión. La Tarifa es fijada por la CTE de conformidad con el Contrato, el Reglamento, la Ley de la Promoción, el Reglamento de la Promoción y demás Leyes Aplicables.”

“Tarifa Regulada



Es la Tarifa por el Servicio de Transporte de Gas en la Red de Transporte fijada por la CTE de acuerdo con lo señalado en la Ley de Promoción y en el Reglamento de la Promoción. Una vez concluido el Período de Garantía y hasta la terminación del Período de Recuperación, será igual a la Tarifa Base.”

De acuerdo con los párrafos citados, la tarifa, que es el cargo que TGP está autorizada a cobrar a los usuarios, se fija considerando, entre otros, lo dispuesto en las leyes aplicables. Ahora bien, cuando en el contrato se trata de la definición de Tarifa Regulada, por ésta se indica que es el cargo por el servicio que TGP tiene derecho de recibir como ingreso.

La diferencia si bien es sutil es trascendental, ya que el Estado dentro de su política tributaria o regulatoria podría incorporar dentro de la tarifa diferentes cargos tarifarios o tributos, por este motivo se menciona dentro de la definición de Tarifa que se aplican las Leyes Aplicables, de esta forma, se garantiza que TGP no pueda oponerse a darle cumplimiento a las normas que dicte el Estado dentro del cumplimiento de sus funciones de dictador de políticas.

Ahora bien, en la definición de Tarifa Regulada se trata del ingreso mínimo que deberá recibir la concesionaria, léase la parte, el cargo o el porcentaje de la tarifa que no puede ser afectado por el Estado y que constituye la garantía de los ingresos del concesionario. Para tal efecto se menciona que, hasta la culminación del período de recuperación, tiene derecho a la Tarifa Base.

Ahora bien, pretender que el Contrato BOOT restringe la facultad del Estado de normar sobre los servicios públicos, implicaría viciar de nulidad a dicho contrato, ya que el Estado no puede renunciar al ejercicio de sus potestades públicas y cualquier cláusula contractual que disponga lo contrario sería nula, por ser contraria al orden público.

El Contrato BOOT sí podría ser válidamente opuesto si es que el Estado pretendiera afectar los ingresos garantizados a TGP o que cobrará una tarifa menor a la Tarifa Base. Dado que con la TUTGN, TGP deberá cobrar un cargo adicional a sus clientes, a efectos de transferirlos a otros concesionarios de transporte, no afecta ningún derecho ni obligación de TGP, ni menos sus ingresos, por lo que no afecta el Contrato BOOT de TGP, siendo totalmente aplicable.

Asimismo, hacemos extensivos los comentarios efectuados en el numeral 2.5 del presente informe.

Sugerencia no aceptada.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

En cuanto a la vigencia de la norma, el presente Decreto Supremo precisa que entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, disponiendo su Artículo 7º que mediante Resolución Ministerial se señalará la entrada en vigencia de la TUTGN.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aplicación del presente Decreto Supremo no significará ningún costo para el Estado y permitirá el desarrollo descentralizado de la industria del gas natural.

