

Proyecto de Ley N° 2320/2017-CR

Proyecto de Ley que restablece la eficiencia en generación y precios de electricidad garantizando tarifa justa para el usuario

El Congresista de la República que suscribe PERCY ELOY ALCALÁ MATEO, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, ejerciendo el derecho que confieren los artículos 102° inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú, así como el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL:

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:



LEY QUE RESTABLECE EFICIENCIA EN GENERACION Y PRECIOS DE ELECTRICIDAD GARANTIZANDO TARIFA JUSTA PARA EL USUARIO

Artículo 1. Restablecimiento de eficiencia en generación y precio de electricidad.

La programación de la generación de electricidad a mínimo costo que realiza el COES por mandato del Decreto Ley N° 25844 y la Ley N° 28832, deberá ser realizada considerando los costos reales incurridos por los titulares de centrales de generación para la producción de electricidad y la real eficiencia de las unidades de generación.

Los generadores reportarán y sustentarán anualmente sus costos reales de generación. Para el caso de los generadores termoeléctricos, los costos de combustible a que se refieren el artículo 47, inciso b) del Decreto Ley N° 25844 y el artículo 99° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, serán los costos totales reales de combustible, puestos en la planta de generación, incluyendo todo concepto, fijo o variable, por suministro, transporte, distribución y almacenaje del combustible. OSINERGMIN auditará anualmente los costos reportados por los generadores y la eficiencia de las unidades de generación.

Artículo 2.- Garantía de precio justo para usuarios.

El cálculo y determinación de los costos variables y costos marginales de energía que realiza el COES por mandato del Decreto Ley N° 25844 y la Ley N° 28832, para las transferencias entre generadoras, las Tarifas en Barra, el Mercado de Corto Plazo y el Mercado Mayorista de Electricidad, deberá cumplir con lo señalado en el artículo 1° de la presente Ley.

El COES, en el cumplimiento de sus funciones, atribuciones y responsabilidades,

queda prohibido de utilizar precios y/o costos declarados de combustibles distintos a los reales.

OSINERGMIN es responsable de cautelar que en el cálculo de las tarifas se aplique lo dispuesto en la presente Ley, con el fin de garantizar que los Usuarios Regulados no asuman una mayor carga tarifaria.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA. – Derógase el Decreto Supremo N° 016-2000-EM, incluidas todas sus modificatorias.

SEGUNDA. – En un plazo no mayor a noventa (90) días calendario, el Poder Ejecutivo modificará los reglamentos del Decreto Ley N° 25844 y la Ley N° 28832, para adecuarlos a lo dispuesto en la presente Ley.

Lima, noviembre de 2017



Percy Alcalá
PERCY ALCALA MATEO
Congresista de la República

Polonio D.
D. Polonio D.

[Signature]

Daniel Salaverry Villa
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

[Signature]
BORGO

[Signature]
Lic. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO
Congresista de la República

[Signature]

LUCIO AVILA ROJAS
Congresista de la República



MIYASHIRO ARASHIRO
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, ...16... de ENERO ... del 2018...

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 2320 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS
REGULADORES DE LOS SERVICIOS
PÚBLICOS; ENERGÍA Y MINAS.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Uno de los principios rectores que la Ley de Concesiones Eléctricas introdujo en el año 1992, es que los precios regulados deben reflejar los Costos Marginales de Corto Plazo y promover la eficiencia en el Sector Eléctrico.

Para que la referida regla se cumpla en el mercado mayorista de electricidad, el Comité de Operación Económica del Sistema (COES), debe conocer y validar los costos variables de producción de cada una de las plantas de generación.

Sin embargo, por la vía reglamentaria, el Poder Ejecutivo y el COES introdujeron una serie de excepciones a dicho principio, perjudicando a los Usuarios del Servicio Público de Electricidad, en beneficio de ciertos generadores.

Este es el caso del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-2000-EM, posteriormente modificado por el Decreto Supremo N° 019-2017-EM, que liberó a los generadores que utilizan gas natural, de la obligación de sustentar sus costos de combustible. Asimismo, se impidió al COES evaluar la información presentada por estos generadores, con el fin de verificar su veracidad y consistencia.

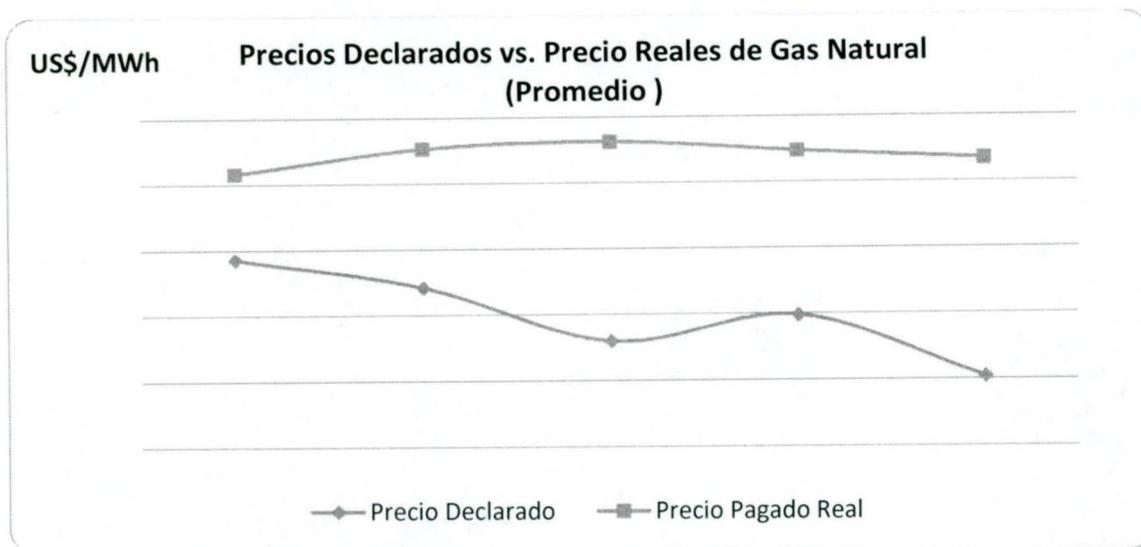
Mediante Decreto Supremo N° 039-2017-EM, se ha suspendido hasta el 31 de diciembre de 2017 el proceso de declaración del precio único de gas natural, con la finalidad de evitar el impacto negativo en los Costos Marginales de Corto Plazo. Dentro de los considerandos de esta norma, el Poder Ejecutivo reconoce que las centrales que utilizan como combustible el gas natural, han venido declarando costos bajos, en algunos casos cercanos a cero, ocasionando que el precio del Mercado de Corto Plazo esté en niveles por debajo de los costos reales de generación. Como consecuencia de ello, son los Usuarios del Servicio Público de Electricidad quienes deben asumir la diferencia entre costos marginales distorsionados y la prima reconocida a los generadores con recursos energéticos renovables, mediante el Cargo Prima RER, con el consiguiente incremento de las tarifas eléctricas.



II. CONSECUENCIAS

Al amparo de los cambios normativos indicados en los párrafos anteriores, durante varios años diversos generadores termoeléctricos han declarado sistemáticamente precios de gas natural inferiores a los reales.

Como se muestra en el siguiente gráfico, la distancia entre los costos declarados por los generadores y los costos reales del gas natural es de tal magnitud, que los primeros no llegan a ser ni la cuarta parte de los segundos:



Fuente: COES

En el año 2000, las centrales de generación que utilizaban como combustible el gas natural no llegaban al 4% de la energía producida en todo el país; hoy, estas representan casi el 50%. Por esa razón, permitir a dichas centrales hacer declaraciones de costos de combustible divorciadas de la realidad, ocasiona una serie de distorsiones en el mercado eléctrico que, en última instancia, perjudican a los más vulnerables; es decir, a los Usuarios del Servicio Público de Electricidad:

- a) El empleo de precios de gas natural mucho menores que los reales, ha llevado a una reducción artificial de los costos marginales de corto plazo de la energía.
- b) Puesto que, de conformidad con la legislación vigente y los contratos suscritos con los generadores adjudicatarios de proyectos RER (energías renovables) si el costo marginal no es suficiente para pagar la prima pactada, la diferencia será cubierta por las tarifas que paguen los Usuarios Regulados, el menor costo marginal supone un perjuicio para estos últimos, que deben cubrir la diferencia entre costos marginales subvaluados y el Cargo Prima RER.
- c) En contraposición con el perjuicio que los costos marginales subvaluados causan a los Usuarios Regulados, un grupo reducido de grandes empresas (clientes libres de electricidad) se han visto temporalmente beneficiados por aquellos, ya que están en posibilidad de negociar y contratar directamente con los generadores basándose en dichos costos marginales. Esta situación es manifiestamente injusta y contraria a los principios que debieran gobernar a cualquier servicio público, ya que los más ricos (Usuarios Libres) terminan pagando un precio mucho menor por la energía que los más pobres (Usuarios Regulados). Más grave aún es que son estos últimos quienes deben pagar el precio de tales distorsiones, mediante el Cargo Prima RER.
- d) Deprimidos artificialmente, los costos marginales de energía han perdido su aptitud de orientar a los inversionistas, respecto a la necesidad de precipitar o retrasar proyectos para ampliar la oferta de generación eléctrica de manera sostenible; eliminándose cualquier incentivo a la inversión en nuevos proyectos de generación con recursos renovables que permitan aprovechar el potencial



- hidroenergético del Perú.
- e) Adicionalmente, los generadores que inyectan al sistema interconectado más energía que la que retiran sus clientes, pierden anualmente decenas de millones de dólares, debido a que su producción es valorizada a un costo marginal inferior a lo que correspondería. En este grupo de generadores destacan las centrales hidroeléctricas de titularidad del Estado.¹
 - f) Las decisiones de COES respecto al orden o prioridad con que los generadores son llamados a producir electricidad ("despacho eléctrico"), se ha visto alterada, perjudicando el objetivo general de eficiencia: si se emplean precios de gas natural no reales, COES puede terminar despachando centrales menos eficientes, desplazando otras que son más eficientes.
 - g) Si centrales menos eficientes producen más que lo que debieran, entonces el volumen de gases de efecto invernadero (concretamente, CO₂) resulta mayor al que debería tolerarse.
 - h) Se ha creado un régimen discriminatorio, en el cual se aplican criterios distintos para la fijación de costos de combustible en el sector eléctrico. Así, a diferencia de los generadores hidroeléctricos y termoeléctricos que utilizan combustibles distintos al gas natural, se les exige la presentación de costos auditados. Por el contrario, los generadores que utilizan el gas natural como combustible, tienen la libertad de declarar libre y periódicamente el costo que convenga a sus interés comerciales, se ajusten o no a la realidad.



III. ANÁLISIS DEL PROYECTO NORMATIVO

La situación descrita es resultado de sucesivas normas expedidas por el Poder Ejecutivo. Hasta la fecha, el Poder Ejecutivo no ha rectificado tales normas, limitándose a una moratoria en la declaración de precios del gas natural. En ese sentido, se hace necesario que la solución al problema descrito sea a través de una medida que dicte el Congreso de la República. Solamente así los Usuarios Regulados dejarán de asumir el riesgo comercial de los generadores que libremente eligieron operar a gas natural, pagando la tarifa que corresponde a los costos reales, sin asumir los perjuicios derivados de un sistema en el que coexisten costos marginales subvaluados y primas garantizadas con las tarifas del Servicio Público de Electricidad.

En segundo lugar, se propone establecer, como regla general –aplicable a todos los generadores y no solamente a algunos– que ningún reglamento puede obligar a COES a dar por cierta información técnica o económica que le presenten los generadores u otros integrantes del COES. Debe reiterarse – esta vez a nivel de ley del Congreso –, la obligación del COES de auditar toda y cualquier información que los integrantes del COES le proporcionen, ya sean los costos o precios del gas natural y la eficiencia de las unidades, o cualquier otra información que sea relevante para el cabal cumplimiento de las funciones y competencias del COES.

Finalmente, se establece un plazo de noventa días para que el Poder Ejecutivo adecue todas las disposiciones infra-legales.

¹ Tales como Electroperú S.A., ADINELSA, Electro Oriente S.A., Electrosur S.A., entre otras.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto no irroga gasto alguno al erario nacional, sino todo lo contrario, pues beneficiará a la población en general, así como a las empresas de propiedad del Estado.

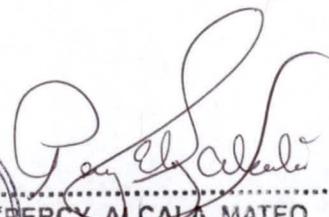
Aspecto	Beneficio	Costo
Uso eficiente de recursos naturales	La nación ahorra gas natural como consecuencia de una programación que priorice unidades de generación eficientes	Ninguno
Contaminación ambiental	Se reducen emisiones Gas de Efecto Invernadero - GEI como consecuencia del desplazamiento de unidades ineficientes	Ninguno
Ingresos netos de los generadores en el mercado de transferencias	Mejoran los ingresos de los generadores que inyectan sus saldos positivos al SPOT.	Incrementa (sincera) los costos de los generadores con saldos negativos en el SPOT
	El beneficio es compensado por el costo, sin cargo extra a los consumidores	
Señales económicas	Costos reales ayudan a tomar decisiones de inversión apropiadas	Ninguno
Tarifas que pagan consumidores regulados	Se reducen los subsidios requeridos para generadores RER y otros subsidios	Ninguno
	El efecto es favorable a los consumidores finales, porque la reducción de los subsidios causará una reducción inmediata de la tarifa del usuario final BT5 del orden de 4% a 5%.	
Transparencia	Se incrementa, en beneficio de la eficiencia, el mérito y la confianza en los negocios	Se reduce espacio para comportamiento oportunista de algunos generadores

En general, la situación descrita afecta el bien común al existir condiciones que impiden una eficiente asignación y uso de los recursos energéticos del país, que constituyen el fin último de la regulación.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto plantea dejar sin efecto el Decreto Supremo N° 016-2000-EM y todas sus modificatorias, puesto que esta norma es claramente incompatible con los preceptos de transparencia y eficiencia que introduce el cuerpo principal del proyecto de ley.

No obstante, para evitar incertidumbre, se define una fecha máxima para que confluayan las medidas que el Poder Ejecutivo, el OSINERGMIN y el COES, deban adoptar, dentro de sus respectivas competencias, para adecuar los reglamentos y procedimientos, en la forma que sea necesaria para que aquéllos sean compatibles con lo dispuesto en la Ley propuesta.


PERCY ALCALA MATEO
Congresista de la República

