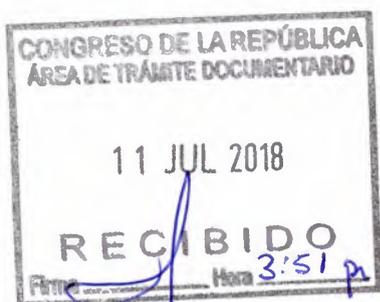


Proyecto de Ley N° 3110/2017-CR



Sumilla: LEY QUE ESTABLECE VERACIDAD Y TRANSPARENCIA EN LA GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD GARANTIZANDO LA CORRECCIÓN EN LAS TARIFAS Y PROMOCIONANDO LA INVERSIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN EL SECTOR DE ENERGÍA

Los Congresistas de la República integrantes del Grupo Parlamentario de **ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del Congresista **ARMANDO VILLANUEVA MERCADO**, ejerciendo su derecho de iniciativa legislativa conferido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú; y conforme a lo dispuesto en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE ESTABLECE VERACIDAD Y TRANSPARENCIA EN LA GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD GARANTIZANDO LA CORRECCIÓN EN LAS TARIFAS Y PROMOCIONANDO LA INVERSIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN EL SECTOR DE ENERGÍA

Artículo 1. Vigencia del Decreto Supremo N° 016-2000-EM

La declaración de precios de gas natural, en aplicación del numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto Supremo N° 016-2000-EM, tendrá vigencia hasta el 31 de octubre de 2018.

Artículo 2. Determinación de los costos reales incurridos

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:

- i) los costos reales incurridos por los titulares de centrales de generación para la producción de electricidad; y,
- ii) la respectiva eficiencia en cada unidad de generación.

Los generadores reportarán y sustentarán anualmente sus costos reales de generación. 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 puesto 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 3. Garantía de precio justo para usuarios

El cálculo y determinación de los costos variables de generación 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, para las Tarifas en Barra, el Mercado de Corto Plazo y el Mercado Mayorista de Electricidad, deberán cumplir con lo señalado en el Artículo 2° 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 que la que les corresponde.

El establecimiento de este mecanismo de veracidad y transparencia para obtener costos reales de generación eléctrica es base para promover y garantizar la inversión en el sector de la energía, así como la innovación tecnológica.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA. – Derógase el Decreto Supremo N° 016-2000-EM, a partir del 1 de noviembre de 2018.

SEGUNDA. – El Poder Ejecutivo adecuará los reglamentos del Decreto Ley N° 25844 y la Ley N° 28832, a lo dispuesto en la presente Ley.

Lima, 6 de julio de 2018

VICTOR ANDRÉS GARCÍA BELAUNDE
Vocero Titular
Bancada Acción Popular

ARMANDO VILLANUEVA MERCADO
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 10 de Julio del 2018.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3110 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de ENERGIA Y MINAS.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentos de la propuesta

Desde hace 17 años las centrales que utilizan como combustible el gas natural, han venido declarando costos irreales, en algunos casos cercanos a cero. Este incentivo inicial y temporal para solucionar una falta de oferta eléctrica y promover el uso del gas natural, hoy no tiene argumento que lo justifique. Mantener esta situación ocasiona una severa distorsión del Mercado Eléctrico de Corto Plazo. 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. Esto perjudica a los operadores de centrales hidroeléctricas y a los usuarios regulados del sistema eléctrico.

El país no puede ni debe seguir alentando el uso del gas natural para uso eléctrico con precios menores y subsidiados de la materia prima y con una declaración falsa de precios del gas natural. Son más de 6,100 megavatios térmicos que atienden el mercado eléctrico, siendo una oferta suficiente con éste recurso, por lo que ya no se debe seguir alentando el uso irracional del gas para el sector eléctrico, debiendo orientarse el gas natural, recurso no renovable, a su uso más eficiente, como es en el transporte, los hogares, la industria y la petroquímica. Esto permite mayor vida útil para el gas y consolidar la transición energética del país. Los menores costos de las tecnologías renovables no convencionales deben ser aprovechados para atender el crecimiento de la demanda. Las empresas Kallpa, Enel y Energie, como todos los operadores eléctricos, deben ayudar a la transición energética del país.

Dentro del marco del Tratado de París. No se debe frenar los compromisos del país para lograr un crecimiento con menores emisiones.

Un grupo reducido de clientes libres se han visto temporalmente beneficiados, ya que están negociando y contratando directamente con los generadores térmicos basándose en costos marginales irreales. El Decreto Supremo N° 043-2017-EM del Ministerio de Energía y Minas, lejos de corregir las evidentes distorsiones del sector eléctrico, resulta un favorecimiento a un grupo de generadoras térmicas que han venido haciendo declaraciones inexactas de los costos variables para su propio beneficio y en perjuicio de las hidroeléctricas, las distribuidoras y sobre todo de los consumidores regulados. Esta situación es contraria a la transparencia, ya que algunos Usuarios Libres terminan pagando un precio mucho menor por la energía que los Usuarios Regulados. Según fuentes del propio mercado eléctrico, "los consumidores regulados pagarán en sus recibos de electricidad más de 260 millones de dólares adicionales en los siguientes dos años. Las hidroeléctricas seguirán perdiendo otros 100 millones de dólares por año y las distribuidoras 80 millones por año". Esto es insostenible.

Los Generadores que inyectan al sistema interconectado más energía que la que retiran sus clientes, pierden anualmente, debido a que su producción es valorizada a un costo marginal inferior a los que correspondería, porque es irreal. En este grupo de generadores se encuentra la empresa estatal ELECTROPERU.

La labor del COES respecto al orden o prioridad con que los generadores son llamados al despacho eléctrico, esta distorsionada, dado que se emplean precios de gas natural no reales. El Estado no puede avalar esta práctica equivocada que atenta contra la transparencia del mercado eléctrico y los consumidores regulados.

Según el aporte del ingeniero Rodolfo Zamalloa, hay que considerar:

CUMBRE DE LAS AMERICAS ACUERDA TRANSPARENCIA PARA EL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO

En la Cumbre de Las Américas 2018, que tuvo lugar en Lima - Perú, un Acuerdo de los Países Miembros para luchar contra corrupción fue por unanimidad, pues esta entorpece los esfuerzos de los Gobiernos para desarrollar sus programas socio-económicos.

Las actividades económicas están, sin excepción, todas dentro de este acuerdo, y, por tanto, el Sector Energía. El consumo de electricidad hoy crece a nivel mundial a tasas elevadas, pues la exponencialidad de la innovación tecnológica pone a disposición de las diferentes clases sociales aparatos y equipos electrodomésticos de menor precio, más eficientes y ecológicos.

Los países desarrollados están en la era de la construcción de ciudades inteligentes donde la producción de electricidad con recursos renovables es la base de construcción. Esta tecnología permite correcta distribución de costos de generación de electricidad y también su distribución con transparencia y a precios reales.

Perú está en condiciones excepcionales para ingresar a esta era pues dispone recursos que le permiten diseñar esquemas correctos y transparentes para producir y distribuir electricidad.

ANTECEDENTES DE LEGISLACIÓN

La Ley de Concesiones Eléctricas en el año 1992, introdujo la teoría económica del costo marginalista en la generación de electricidad. Esta teoría fija que los precios regulados deben reflejar los Costos Marginales Reales de Corto Plazo, y el objetivo es promover la eficiencia en el Sector Eléctrico.

La teoría económica marginalista obliga se cumpla en el mercado mayorista de electricidad con declaración de precios reales de los combustibles sea gas natural, petróleo diésel u otros, por parte de los generadores termoeléctricos.

El Comité de Operación Económica del Sistema (COES), conoce de los costos de generación y debe validar los costos variables de generación real de cada planta de generación eléctrica, pues esa es su función como Operador del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional.

El Poder Ejecutivo y COES introdujeron variaciones en la Regulación permitiendo que los generadores termoeléctricos declaren inclusive costo cero de combustibles, distorsionando los costos marginales afectando a Usuarios del Servicio Público de Electricidad, con participación inequitativa en el mercado eléctrico por el uso de diferentes precios de energía que no representan costos reales.

El artículo 5 del Decreto Supremo 016-2000-EM, posteriormente modificado por el Decreto Supremo 019-2017-EM, liberó a los generadores que utilizan gas natural, de la obligación de sustentar sus costos reales de combustible. El Operador COES no evalúa la información presentada por los generadores, cuando en aplicación de sus funciones debe verificar la veracidad y consistencia de los precios de los combustibles adquiridos.

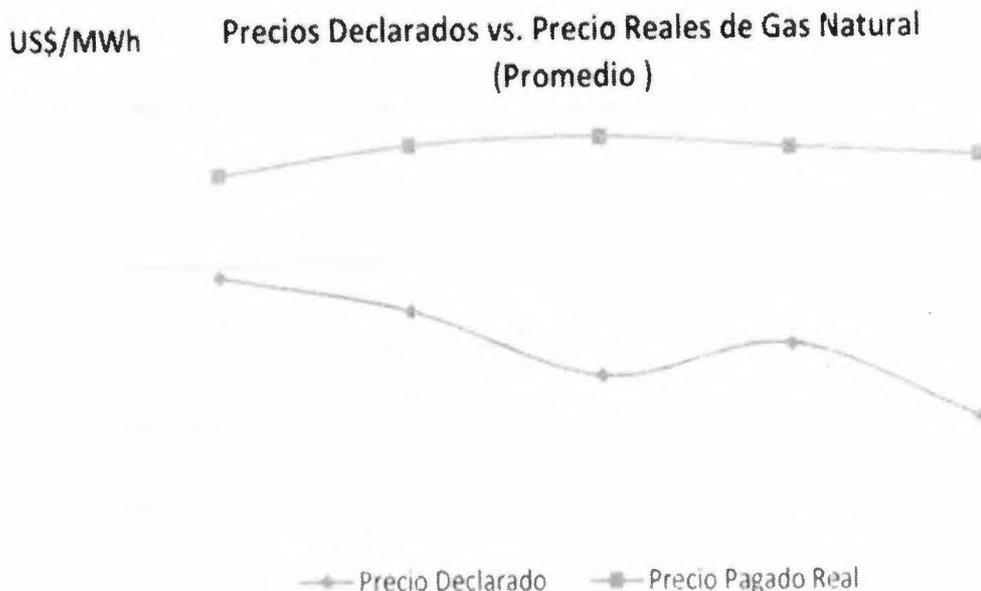
El Decreto Supremo 039-2017-EM, suspende hasta el 31 de diciembre de 2017 el proceso de declaración del precio único de gas natural, con la finalidad de evitar el impacto negativo en los Costos Marginales de Corto Plazo. Dentro de los considerandos de esta norma, el Poder Ejecutivo reconoce que las centrales que utilizan como combustible el gas natural, han venido declarando costos bajos, en algunos casos cercanos a cero.

Esta situación ocasiona la distorsión del Mercado Eléctrico de Corto Plazo poniendo precio de la electricidad 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.

CONSECUENCIAS

Bajo el marco Regulatorio actual, los generadores termoeléctricos declaran permanentemente precios de gas natural inferiores a los reales, cuando estas deberían ser sustentadas por la facturación que están obligadas a emitir los vendedores y compradores de acuerdo a Ley.

El gráfico informativo del propio Operador COES, muestra la diferencia entre los costos declarados por los generadores termoeléctricos y los costos reales del gas natural, diferencia que afecta la estructura de los costos variables de generación convirtiéndolos en irreales y distorsionando el costo marginal del mercado eléctrico de Perú.



Este Grafico muestra la diferencia existente entre los precios reales del gas natural y aquellos que declaran los generadores termoeléctricos.

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%. Este comportamiento permite a centrales termoeléctricas hacer declaraciones de costos de combustible divorciadas de la realidad y ocasiona distorsiones en el mercado eléctrico que, en última instancia, perjudican a los más vulnerables; es decir, a los Usuarios del Servicio Público de Electricidad:

- 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.
- 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.

Un menor costo marginal supone un mayor perjuicio para los clientes regulados, 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 irreales.
- d) Esta situación es manifiestamente injusta y contraria a los principios que deberían gobernar en el servicio público, con transparencia y corrección en costos de generación, ya que Usuarios Libres terminan pagando un precio mucho menor por la energía que los Usuarios Regulados.
- e) Deprimidos artificialmente, los costos marginales de energía han perdido su aptitud de orientar a los inversionistas, pues es un mercado eléctrico sin transparencia, sin veracidad en costos y precios, que impide la innovación tecnológica y operación con eficiencia.
- f) El Gobierno de Perú debe dar señales de claridad, veracidad y transparencia respecto a la necesidad de ampliar la oferta de generación eléctrica de manera sostenible con inversión y de nuevos actores.
- g) Gracias a la evolución tecnológica hoy se consigue electricidad limpia y a de bajo precio, pues ese es el éxito de muchos países en el mundo. Se propicia la libre competencia eliminándose incentivos y restricciones.
- h) 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 los que correspondería, porque es irreal. En este grupo de generadores destacan las centrales hidroeléctricas de titularidad del Estado.
- i) 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.
- j) Si centrales menos eficientes producen más que los que deberían, entonces el volumen de gases de efecto invernadero el CO2 resulta mayor al que debería tolerarse.
- k) 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 intereses comerciales, se ajusten o no a la realidad.

ANÁLISIS DEL PROYECTO NORMATIVO

La situación descrita es resultado de sucesivas normas expedidas por el Poder Ejecutivo, y, hasta la fecha, no ha rectificado tales normas, limitándose a una moratoria en la declaración de precios del gas natural.

En ese sentido, se hace necesaria 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.

Se debe 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 y otros integrantes del COES.

Debe reiterarse – esta vez a nivel de ley del Congreso -, la obligación del COES de cumplir sus funciones y 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.

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

Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

El proyecto deroga el Decreto Supremo N° 016-2000-EM a partir del 1 de noviembre de 2018.

Análisis costo - beneficio

El presente proyecto no genera gasto alguno al Estado.

Incidencia ambiental

La presente norma no tiene incidencia ambiental.

Vinculación con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La presente norma se encuentra vinculada a la Política de Estado 26 del Acuerdo Nacional: **PROMOCIÓN DE LA ÉTICA Y LA TRANSPARENCIA Y ERRADICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN, EL LAVADO DE DINERO, LA EVASIÓN TRIBUTARIA Y EL CONTRABANDO EN TODAS SUS FORMAS.**

Lima, 6 de julio de 2018