



DICTAMEN EN MINORÍA recaído en el Proyecto de Ley 2320/2017-CR que propone una Ley que restablece la eficiencia en la generación y precios de electricidad garantizando una tarifa justa para el usuario

DICTAMEN EN MINORÍA

COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2018-2019

Señor Presidente:

Los congresistas que suscriben, integrantes de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, presentamos el Dictamen en Minoría respecto del Proyecto de Ley N° 2320/2017-CR, "Ley que restablece la eficiencia en la generación y precios de electricidad garantizando tarifa justa para el usuario".

Después del análisis y debate correspondiente en la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, discrepamos con el texto aprobado en el dictamen en mayoría, por lo que proponemos al Pleno la aprobación del texto sustitutorio del presente dictamen en minoría.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- 1.1. El Proyecto de Ley N° 2320/2017-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 12 de enero de 2018 y fue decretado el 16 de enero de 2018 a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Energía y Minas como segunda comisión dictaminadora.
- 1.2. El 27 de noviembre de 2018, en la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, se aprobó por mayoría el dictamen del Proyecto de Ley N° 2320/2017-CR.
- 1.3. El 05 de diciembre de 2018, en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Energía y Minas, se aprobó por mayoría el dictamen de los Proyectos de Ley N° 2320/2017-CR y 3110/2017-CR.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley tiene como objeto restablecer los mecanismos para la correcta formación de los precios de la energía, obligando a los Generadores Térmicos a Gas a presentar y sustentar sus costos reales de producción. De esta manera, se busca que los costos marginales reflejen el verdadero costo de producir una unidad adicional de electricidad, como lo dispone la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobada por Decreto

Ley 25844 y la Ley 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica.

La proposición legislativa se fundamenta en que la sub-declaración de costos de producción que realizan las generadoras térmicas a gas, que ha provocado una dramática reducción de los costos marginales "(...) 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".

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la Generación Eléctrica.
- Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas.
- Decreto Supremo N° 009-93-EM, Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas.
- Decreto Supremo N° 016-2000-EM, Fijan horas de regulación y probabilidad de excedencia mensual de centrales hidráulicas, horas punta del sistema eléctrico y margen de reserva a que se refiere el Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas.
- Decreto Supremo N° 034-2001-EM, Modifican disposiciones relativas a centrales termoeléctricas que operan con gas natural y a la capacidad contratada por generadores eléctricos a que se refiere el D.S. N° 040-99-EM.
- Decreto Supremo N° 055-2002-EM, Sustituyen el artículo 5 del D.S. N° 016-2000-EM. Decreto Supremo N° 014-2006-EM, Modifican los artículos 5 y 6 del D.S. N° 016-2000-EM.
- Decreto Supremo N° 019-2017-EM, Decreto Supremo que modifica el artículo 5 del Decreto Supremo N° 016-2000-EM.
- Decreto Supremo N° 039-2017-EM, Decreto Supremo que regula la aplicación del artículo 5.2 del Decreto Supremo N° 016-2000-EM. Decreto Supremo N° 043-2017-EM, Decreto Supremo que modifica el artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-200-EM.

IV. ANÁLISIS DE LA FÓRMULA LEGAL DEL DICTAMEN EN MINORÍA

De la revisión del texto sustitutorio aprobado por mayoría en la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores, se observa que el artículo 2° establece lo siguiente:

“Artículo 2. Eficiencia en generación y precio de electricidad

2.1. La programación de la generación de electricidad a mínimo costo que

- realiza el Comité de Cooperación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES) por mandato del Decreto Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas y la Ley 28832, Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica, debe considerar los costos reales en que incurren las generadoras para la producción de electricidad y la real eficiencia de las unidades de generación.*
- 2.2. *Los generadores reportan y sustentan anualmente sus costos reales de generación. Los generadores termoeléctricos reportan sus costos totales reales de combustibles puestos en la planta de generación, incluyendo todo concepto por suministro, transporte, distribución y almacenaje del combustible.*
 - 2.3. *El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) audita anualmente los costos reportados y la eficiencia de las unidades de generación”.*

Al respecto, cabe señalar que lo establecido en el numeral 2.2 de dicho artículo adolece de error, debido a que considera incorrectamente que los generadores reportan y sustentan anualmente sus costos reales de generación.

Es así que, realmente dichos costos son presentados por los generadores cada vez que son despachados, esto es, cada vez que se incurre en los mismos, como actualmente viene ocurriendo con las centrales que operan a base de combustibles líquidos.

Asimismo, el artículo 3° del texto sustitutorio aprobado por mayoría establece lo siguiente:

“Artículo 3. Garantía de precio justo para usuarios

- 3.1. *El cálculo y determinación de los costos y precios de la energía eléctrica que realiza el Comité de Cooperación Económica” del Sistema Interconectado Nacional (COES) para las transferencias entre generadoras, las tarifas en barra, el mercado de corto plazo y el mercado mayorista de- energía debe reflejar el costo real de producción de energía.*
- 3.2. *Al Comité de Cooperación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES) en el cumplimiento de sus funciones, atribuciones y responsabilidades, solo le está permitido utilizar precios o costos reales declarados de combustibles, y tiene la obligación de evaluar y determinar la veracidad y consistencia de la información declarada.*
- 3.3. *El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) es responsable de cautelar que en el cálculo de las tarifas reguladas para los usuarios sólo existan costos reales de generación, que reflejen una carga tarifaria adecuada para los usuarios del servicio eléctrico”.*

El artículo 5° del Decreto Supremo 016-2000-EM establece la declaración de precios de gas natural, como mecanismo para la determinación de los costos variables de las centrales que utilizan dicho combustible en el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional – SEIN, dicha declaración cumple un rol en la determinación del orden de mérito para el despacho de dichas unidades y en la determinación de los costos marginales del sistema eléctrico.

Debido a la disminución que ha venido experimentando el crecimiento de la demanda, el balance entre oferta de generación y consumo muestra un superávit de 80%, por lo que se aprecia una progresiva reducción de precios tanto en el mercado de contratos con clientes libres como en el mercado mayorista o mercado Spot (regido por Costos Marginales).

Adicionalmente, la estructura de costos del gas natural que debe asumir la generación eléctrica que utiliza este combustible, tiene una alta proporción de costos fijos (transporte y distribución de gas 100% costo fijo y suministro –molécula- de gas, en promedio 50% costo fijo).

Por lo tanto, los costos variables del gas natural solo llegarían al 25% del costo total siendo el costo fijo en promedio un 75% del total. Este alto nivel de contratación de costos fijos se debe tanto a las condiciones de contratación del suministro de gas como a las disposiciones normativas hoy vigentes, según la cual los generadores deben contratar en condiciones firmes el transporte y la distribución de gas natural asociadas al 100% de su capacidad de generación, de lo contrario, no reciben pago por aquella capacidad de generación que no esté respaldada con un contrato de transporte y distribución a firme. A causa de estas reglas vigentes, la generación eléctrica a gas tiene suscrito contratos de transporte y distribución de gas en modalidad firme para el largo plazo; contratos que no se pueden modificar a voluntad de los generadores pues requiere aprobación de la otra parte.

Como se observa, con la propuesta del dictamen en mayoría, se establece que el Comité de Cooperación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES) solo está autorizado a utilizar precios o costos reales declarados de combustibles y tiene la obligación de evaluar y determinar la veracidad y consistencia de la información declarada; sin embargo, debe recordarse que, actualmente, nuestra regulación establece que, tanto el suministro como el transporte de gas natural tienen que hacerse en condiciones firmes, es decir, existe una obligación de garantizar un volumen fijo, por lo que no es relevante el consumo o uso del gas, motivo por el cual, si no logra consumirse todo el volumen, las generadoras igual tienen que pagar por lo no utilizado o consumido.

De esa forma, si las empresas pasan a ser despachadas en función de sus costos reales, existirán casos en los cuales incurran en costos de suministro y transporte de gas natural sin que sean despachados, incurriendo en costos que no podrán recuperar.

Esta situación no ha sido considerada en el dictamen aprobado por mayoría, ya que no reconoce ningún mecanismo que reconozca estos sobrecostos en los que se lleguen a incurrir en razón de las referidas cláusulas, resultando necesario incluir una disposición que establezca la obligación del Ministerio de Energía y Minas de determinar un mecanismo de compensación para aquellos costos en los que los generadores se encuentran obligados a incurrir, pero que, no puedan ser recuperados a través del Costo Marginal.

Debido a que la generación térmica a gas natural representa aproximadamente el 50% de la producción nacional de energía, a fin de garantizar la sostenibilidad futura del sistema eléctrico, se requiere establecer un mecanismo para la determinación de sus costos de producción, que permita dar una señal del precios que promueva inversiones futuras en nueva generación, sin intervención del Estado y a su vez permitan garantizar la sostenibilidad de la generación térmica a gas natural -a la que por regulación se exige

la contratación de transporte y distribución 100% como costo fijo- así como de los contratos con clientes firmados al amparo del marco legal vigente.

Seguidamente, el artículo 4° del texto sustitutorio aprobado por mayoría establece lo siguiente:

“Artículo 4. Previsibilidad de demanda regulada

- 4.1. *Los usuarios con una máxima demanda anual menor a 1000 kW son Usuarios Regulados. Aquellos usuarios cuya máxima demanda se encuentre comprendida dentro del rango que se establezca en el Reglamento podrán acogerse, a su elección, a la condición de Usuario Libre o Usuario Regulado.*
- 4.2. *El cambio de condición requiere un preaviso a su Suministrador actual con anticipación no mayor a un (1) año, según los términos que establezca el Reglamento. Al cambiar de condición se deberá mantener esta nueva condición por un plazo no menor de tres (3) años.*
- 4.3. *Los Usuarios Libres cuya máxima demanda sea menor a 1000 kW se adecúan a la presente ley al término de sus contratos vigentes, para lo cual deben comunicar a las empresas distribuidoras la Potencia que requerirán con una anticipación no menor a un (1) año del vencimiento del contrato, salvo que este concluya antes de este plazo”.*

Respecto a este cuarto artículo, se advierte que, lo que se pretende es elevar el límite establecido para tener la condición de Usuario Libre, de manera que se evite la migración de los Usuarios Regulados a dicha condición; no obstante, dicha finalidad ya se encuentra garantizada con el sinceramiento de los Costos Marginales que es finalidad de la presente Ley.

Por consecuencia, cuando los Costos Marginales se sinceren, ya no existirá incentivo para la migración de la condición de usuario regulado a usuario libre, por lo que no resultará necesario establecer ningún otro mecanismo adicional que, por el contrario, podría llevar a crear más distorsiones en nuestro mercado eléctrico.

En ese sentido, el presente dictamen propone la eliminación de dicho artículo.

Por último, respecto a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Final del texto sustitutorio aprobado por mayoría, se observa que el mismo establece lo siguiente:

“SEGUNDA. Vigencia de la Ley

Las disposiciones establecidas en la presente ley entran en vigencia a partir del 1 de julio de 2019”.

En este punto, resulta necesario señalar que, el plazo de vigencia propuesto por el dictamen en mayoría, no considera que este cambio de regulación podría resultar muy severa e implicar una serie de consecuencias para los distintos agentes del mercado.

Se aprecia que el dictamen en mayoría no garantiza un adecuado periodo transitorio de al menos dos (02) años calendario, que resulte razonable y que permita garantizar la

estabilidad de los contratos suscritos entre generadores y consumidores, así como entre generadores y la cadena de suministro de gas natural, y evitar millonarias pérdidas al país, pues los generadores térmicos a gas natural, como consecuencia de una modificación normativa de este tipo, tendrían un impacto económico que haría inviable la sostenibilidad de estas unidades de generación en el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional, originando su retiro y las cuales se tendrían que sustituir con unidades de generación mucho más caras, como diesel.

Ante ello, es claro que resulta necesario que se otorgue un plazo de adecuación para su implementación, por lo que el presente predictamen en minoría propone que la misma entre en vigencia en un periodo de 2 años, es decir que, a partir de enero de 2021, no obstante, se propone que, adicionalmente, debe aprobarse el mecanismo de compensación, propuesto anteriormente, a efectos de que la norma puede cobrar vigencia.

Por último, teniendo en cuenta que el presente dictamen en minoría propone la eliminación del artículo 4°, resulta necesario, en consecuencia, eliminar la Única Disposición Complementaria Transitoria aprobada por el texto sustitutorio del dictamen en mayoría, debido a que no se considerarán topes de demanda máxima.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo previsto en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, los congresistas firmantes integrantes de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, recomiendan la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley N° 2320/2017-CR, con el siguiente texto sustitutorio del presente dictamen en minoría:

TEXTO SUSTITUTORIO

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

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto restablecer los mecanismos para la correcta formación de los precios de la energía, con el fin de que los costos marginales reflejen el costo real de producción de la electricidad.

Artículo 2. Eficiencia en generación y precio de electricidad

2.1. La programación de la generación de electricidad a mínimo costo que realiza el Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional - COES por mandato del Decreto Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, y la Ley 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica, debe considerar los costos reales en que incurren las generadoras para la producción de electricidad

y la real eficiencia de las unidades de generación.

- 2.2. Los generadores reportan y sustentan sus costos reales de generación. Los generadores termoeléctricos que utilizan gas natural reportan sus costos totales reales de combustibles, puestos en la planta de generación, incluyendo todo concepto por suministro, transporte, distribución y almacenamiento de combustible.
- 2.3. El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN audita anualmente los costos reportados y la eficiencia de las unidades de generación.

Artículo 3. Garantía de precio justo para usuarios

- 3.1. El cálculo y determinación de los costos y precios de la energía eléctrica que realiza el Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional - COES para la transferencia entre generadoras, las tarifas en barra, el mercado de corto plazo y el mercado mayorista de energía debe reflejar el costo real de producción de energía.
- 3.2. Al Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional - COES en el cumplimiento de sus funciones, atribuciones y responsabilidades, solo le está permitido utilizar precios o costos reales declarados de combustibles y tiene la obligación de evaluar y determinar la veracidad y consistencia de la información declarada.
- 3.3. El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN es responsable de cautelar que en el cálculo de las tarifas reguladas para los usuarios se consideren los costos reales de generación.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Costos variables

Encárgase al Ministerio de Energía y Minas para que en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días calendario en el marco del numeral 1.2 de la Ley 29970, Ley que afianza la seguridad energética y promueve el desarrollo del polo petroquímico en el sur del país, establezca los mecanismos de compensación que aseguren el reconocimiento a favor de los generadores termoeléctricos de aquellos costos de suministros, transporte o distribución de gas natural en los que los generadores incurran y que no sean utilizados, con la finalidad de asegurar la confiabilidad y garantizar el suministro continuo de electricidad. Esta compensación no deberá ser mayor a la reducción de la Prima RER, producto de la modificación en la determinación de los costos marginales de conformidad con el numeral 3.1 de la presente ley. En caso existan saldos pendientes por compensar, estos serán considerados para el año calendario siguiente.

SEGUNDA. De la adecuación

En un plazo no mayor a noventa (90) días calendario de publicada la presente ley, el Poder Ejecutivo modifica los reglamentos del Decreto Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas y la Ley 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica, así como las demás normas complementarias y reglamentarias afines.

TERCERA. De la entrada en vigencia

La presente ley surtirá efectos a partir del 01 de enero del 2021, plazo dentro del cual deben estar aprobados todos los reglamentos.

4.

MARÍA ÚRSULA LETONA PEREYRA
Congresista de la República

Karla SCHÄFER

CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Pedro C. Quechen A.C.

L. Antonia RAMOS

Mg. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTURI
Congresista de la República

LEÓN R.