



Energía e Infraestructura

Asesoría técnica, económica y legal

Análisis de la Iniciativa Legislativa “Ley de equilibrio y estabilización tarifaria para el Mercado Eléctrico Nacional”

Marco del 2023

ÍNDICE

1. Alcances de la Iniciativa Legislativa
2. La Comisión de Reforma del Sector Eléctrico
3. Sector eléctrico
 - 3.1 Mercados
 - 3.2 Cadena de pagos
 - 3.3 Modalidades contractuales para atender la demanda regulada
 - 3.4 Incentivos que el Distribuidor tiene en estos esquemas de contratación
4. Soluciones propuestas por la Comisión de Reforma del Sector Eléctrico
5. Alternativas de solución a corto plazo
6. Constitucionalidad de la Iniciativa Legislativa
7. Conclusiones



1. ALCANCES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Problema identificado →

Los Usuarios Regulados pagan precios elevados por los altos costos de generación aplicables a sus tarifas.

Solución planteada →

Implementar un subsidio para los Usuarios Libres que permita reducir los costos de generación en la tarifa de los Usuarios Regulados.



No es una solución

Al contrario

Se da a entender que los Usuarios Libres son los responsables de los altos precios que las Distribuidoras acuerdan en sus contratos de suministro con los Generadores.



La Iniciativa Legislativa no guarda concordancia con la problemática que busca resolver

La Iniciativa Legislativa va en contra de derechos y principios



- Derecho a la igualdad
- Derecho a la libertad de contratación
- Principio de solidaridad

2. LA COMISIÓN DE REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO



PERÚ

Ministerio de Energía y Minas

Propuestas de la comisión

La Comisión de Reforma del Sector Eléctrico, creada por la Resolución Suprema N° 006-2019-EM (20/06/2019) fue creada con la finalidad de revisar y ajustar el marco normativo y regulatorio.

Funciones:

- Plantear medidas que proyecten al sector eléctrico dentro de estándares y buenas prácticas internacionales y aseguren su desarrollo sostenible.
- Plantear propuestas respecto de todas aquellas mejoras que identifique como necesarias, con la finalidad de procurar la operación sostenible y eficiente del sector electricidad.

Propuestas de la CRSE

I Propuestas de la CRSE para el Corto Plazo

1.1. Informe: "Propuesta para el despacho eficiente de centrales de gas natural en el Perú" – Ronald Fischer

En este documento se realiza un diagnóstico de las distorsiones presentes en el mercado eléctrico peruano y una propuesta de reforma para reemplazar la actual declaración de precios de gas que realizan las empresas de generación por un modelo de despacho administrado similar al utilizado para el despacho de las centrales hidroeléctricas. En el modelo propuesto incorpora todas las condiciones de los contratos de suministro de gas, entre ellas las condiciones TOP que hacen rígida la demanda y las condiciones que le dan flexibilidad, carry forward y make up. De esta manera, se minimizan los costos del sistema incorporando los efectos intertemporales de estas condiciones en los contratos.

1.2. Informe: "Problemática del Régimen de Declaración de Precios de Gas Natural" – Grupo de Trabajo Especializado de Generación Eléctrica de la CRSE

En dicho documento se propone reemplazar el mecanismo actual de declaración anual de precios de gas natural, que establece el artículo 5 del Decreto Supremo N° 016-2008-EM, por la obtención de los precios sombra de gas natural como resultado de la optimización de la programación de mediano plazo, a partir de las condiciones de los contratos de gas natural. Los precios obtenidos constituirán información de entrada para la programación de costo plazo y la determinación de los costos variables de las centrales a base de gas natural.

1.3. Informe: "Políticas para fomentar la competencia en el mercado mayorista de electricidad en el Perú" – Carlos Batlle, Pablo Rodilla, Paolo Mastropietro y Manuel Uribe

En este trabajo se proponen políticas regulatorias y normativas de aplicación inmediata que contribuyan a reforzar el papel del mercado mayorista de electricidad como guía de la eficiencia, tanto de la operación y el despacho económico en el corto y mediano plazo, como la expansión de la capacidad futura del sistema peruano. Esta propuesta se construye de forma gradual alrededor de dos ejes principales: (i) El incremento de la frecuencia de declaración de precios del gas natural para el despacho, de forma que sea posible dotar al ejercicio de cálculo de precios del mercado peruano de una mayor granularidad, que por tanto permita una más eficiente adaptación del despacho que realiza el Comité de Operación Económica del Sistema (COES) a la evolución de la demanda; y, (ii) la reconsideración del actual formato de contratación de suministro de gas, con el fin de evitar el negativo impacto que el actual formato de los contratos de compra obligatoria (take-or-pay) tienen sobre el mercado y en particular, la flexibilización de las llamadas cláusulas de destino, promoviendo la reconsideración de las actuales cláusulas de destino a la que están sujetos los contratos de suministro de gas para las plantas de generación eléctrica, para que al menos permitan la reventa o reasignación de los excedentes de gas (al mismo precio fijado para el Lote B) a otras plantas de generación de gas en el sistema.

II Propuestas de la CRSE para el Largo Plazo

Las propuestas de la CRSE para el largo plazo estarán contenidas en un Libro Blanco, que es un documento técnico que permitirá la modernización del sistema eléctrico peruano. Para ello, se debe realizar propuestas legislativas institucionales y reformas normativas para fortalecer el marco institucional, que impulsen la modernización y resuelvan los desafíos encontrados en la industria eléctrica para el aseguramiento de la suficiencia de generación, la incorporación de las energías renovables, la medición inteligente, la generación distribuida, el empoderamiento de la demanda y el desarrollo armónico de los sectores de electricidad y gas natural, entre otros.

El Libro Blanco será desarrollado teniendo en cuenta cuatro (04) ejes temáticos que comprenden lo siguiente: (a) Fortalecimiento del marco institucional, (b) Transformación del Mercado Mayorista, (c) Innovación de la distribución y la comercialización minorista y (d) Simplificación de la regulación y de la gestión de transmisión.

La CRSE, como parte del proceso para cumplir con su objetivo de Reformar el Sector Eléctrico Peruano, ha desarrollado los Términos de Referencia para la contratación del Grupo Consultor que elaborará el Libro Blanco, con el apoyo de los expertos internacionales, Rutzy Ortiz y Ricardo Ramírez, y de los profesionales del Ministerio de Energía y Minas y del Osinergmin que conforman los Grupos de Trabajo de cada eje temático.

Al respecto, la CRSE en la Sesión N° 36 del 31 de julio de 2020 aprobó los Términos de Referencia para la elaboración del Libro Blanco. Dando cumplimiento a la transparencia que rige el accionar de la CRSE, a continuación, se publica el documento que sirvió de base para la contratación de los expertos de apoyo en esta primera fase, así como el documento aprobado:

- 1. Especificaciones de la "Asesoría para formular los Términos de Referencia del Grupo Consultor que elaborará el Libro Blanco de la reforma anexo a la CRSE".
- 2. Términos de Referencia para la "Consultoría Elaboración del Libro Blanco para la Reforma hacia la Modernización del Sector Eléctrico Peruano".



PERÚ Ministerio de Energía y Minas

INTRANET | EXTRANET | VENTANILLA VIRTUAL | TUPA | CONSULTA TU TRÁMITE | TRANSPARENCIA.P

INSTITUCIONAL | MINERÍA | HIDROCARBUROS | ELECTRICIDAD | GESTIÓN SOCIAL

Inicio > Electricidad

- Publicaciones
- Estadísticas
- Legislación
- Comisión Multisectorial de Reforma del Subsector Electricidad - CRSE
 - ¿Qué es la CRSE
 - Organigrama de la CRSE
 - Quiénes conforman la CRSE
 - ¿Qué es la Secretaría Técnica
 - Grupos de Trabajo
 - Documentos de Trabajo
 - Comentarios y Aportes de

Informes de los Grupos de Trabajo de la CRSE

I Informes de la Primera Etapa de Corto Plazo:

Los Informes Técnicos desarrollados por los Grupos de Trabajo de la CRSE son documentos que contienen el análisis realizado por cada grupo respecto de los temas que les fueron asignados; así como las alternativas de mejoras regulatoria identificadas como necesarias.

Cabe indicar que las opiniones, hallazgos, interpretaciones y conclusiones contenidas en los Informes Técnicos son enteramente responsabilidad de los autores, y estos no representan necesariamente la opinión del Ministerio de Energía y Minas, del Ministerio de Economía y Finanzas y Osinergmin.

- [Informe sobre Problemática del Régimen de Declaración de Precios del Gas Natural](#)
- [Informe sobre Promoción de Energías Renovables no convencionales en Sistemas Aislados](#)
- [Informe sobre Reglamento de Electrificación Rural](#)
- [Informe sobre Esquema de Mejoras en las Licitaciones para el Suministro de Electricidad](#)
- [Informe sobre la Separación de compras para el Suministro Eléctrico de Potencia y Energía](#)
- [Informe sobre Esquema para la mejora en la implementación de nueva infraestructura de Transmisión](#)
- [Informe sobre Tratamiento de la compra de Gas Natural para la Generación Eléctrica](#)

3 SECTOR ELÉCTRICO

3.1 Mercados

En el sector eléctrico existen 2 mercados de suministro de electricidad:

Mercado Regulado	Mercado Libre
<p>El precio que deben pagar los Usuarios Regulados es calculado por OSINERGMIN (PNG), el cual es calculado a partir de los precios que negocian los Distribuidores con los Generadores.</p>	<p>El precio que deben pagar los Usuarios Libres resulta de sus negociaciones con los generadores (precio libre).</p>
<p>La demanda de los Usuarios Regulados es atendida por Empresas de Distribución, quienes adquieren el suministro de electricidad por parte de los Generadores a partir de las negociaciones y de la suscripción de los contratos de suministro.</p>	<p>Los Usuarios Libres adquieren el suministro eléctrico del suministrador que prefieran, con quien suscribe contratos de suministro.</p>

¿Qué es el PNG?

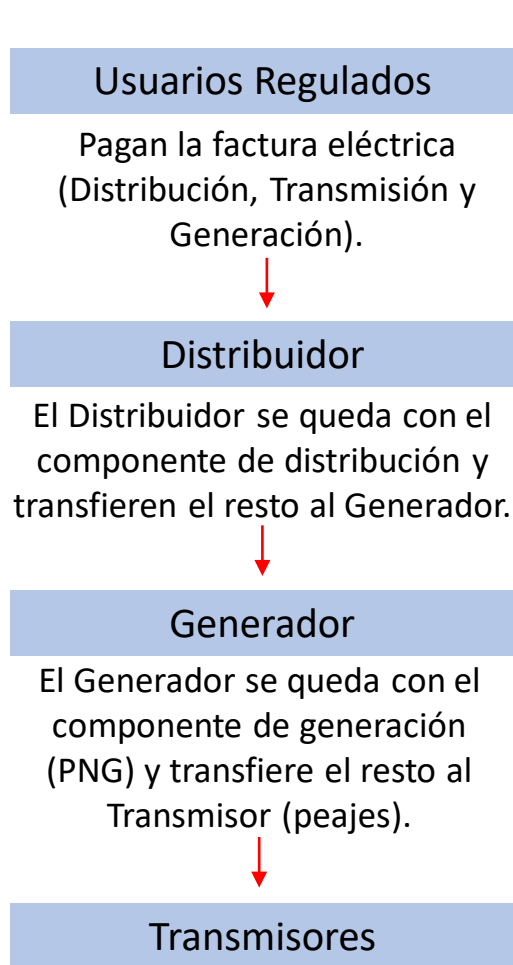
Es el **Precio a Nivel Generación** calculado por **Osinermin**. Este precio es incorporado en la tarifa aplicable de los Usuarios Regulados, con el objetivo de pagar los precios que los Distribuidores acordaron en los contratos de suministro que suscribieron con Generadores.



La tarifa que pagan los Usuarios Regulados es establecida por el Estado (Osinermin), en función de los precios acordados por los Distribuidores.

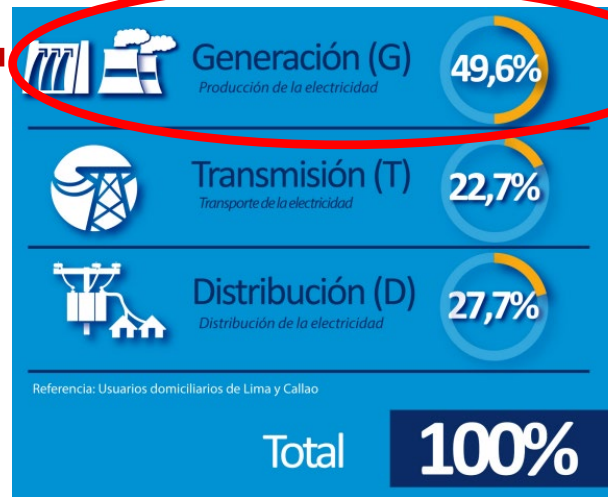
3 EL SECTOR ELÉCTRICO:

3.2 Cadena de pagos



La tarifa que deben pagar se compone de la siguiente manera

De la factura eléctrica, el mayor componente es la Generación.



Calculado por Osinerghmin

Hay que tener en cuenta...

Los Distribuidores negocian con los Generadores el Precio de Generación que pagan los Usuarios Regulados.

PNG

Hoy en día los Usuarios Regulados pagan altos precios como consecuencia de estas contrataciones

Este problema ha sido identificado por la Comisión de Reforma del Sector Eléctrico



Resolución Suprema N° 006-2019-EM

3 EL SECTOR ELÉCTRICO:

3.3 Modalidades contractuales para atender la demanda regulada

Existen dos modalidades contractuales:

Licitaciones	Contratos Bilaterales
El Distribuidor organiza una licitación donde compiten diversos generadores.	El Distribuidor contrata con el suministrador de su preferencia. No se garantiza competencia entre diversos generadores.
La licitación tiene un precio tope (que se mantiene en reserva), Las ofertas que superen el precio tope (establecido por Osinergmin) son descartadas.	El precio tope para estos contratos es el Precio en Barra, calculado* por Osinergmin.
En ambos casos el Estado establece el precio tope de contratación	

En cualquiera de las dos modalidades

- El Distribuidor representa los intereses de los Usuarios Regulados en estas negociaciones.

- El Distribuidor debería procurar suscribir contratos a precios eficientes



ESTO NO OCURRE

***PB se ajusta al precio promedio de las licitaciones**



Este problema ha sido identificado por la Comisión de Reforma del Sector Eléctrico

3 EL SECTOR ELÉCTRICO:

3.4 Incentivos que el Distribuidor tiene en estos esquemas de contratación

El Distribuidor no suscribe contratos a precios eficientes porque tiene el incentivo a maximizar su propio beneficio.

En principio, la Ley establece incentivos para el Distribuidor

<p>Incentivo a suscribir contratos a precios altos y de largo plazo en Licitaciones</p>	<p>Los Distribuidores pueden adicionar en la factura eléctrica de los Usuarios Regulados el 3% del precio de energía resultante de la licitación. Mientras mayor sea el plazo del contrato, mayor es el beneficio.</p>
<p>Incentivo a no realizar licitaciones</p>	<p>Los Distribuidores que, como consecuencia del cálculo del PNG, hayan suscrito contratos bilaterales pueden cobrar a sus Usuarios Regulados más dinero del que necesitan para pagar al Generador. 50%(PB-PC)</p>
<p>Incentivos a no renegociar los precios en sus contratos licitados</p>	<p>Los Distribuidores pueden apropiarse del 50% de los ahorros que obtengan en las renegociaciones de los precios de los contratos licitados; sin embargo, los beneficios que obtienen manteniendo estos contratos son superiores y por ello nunca renegocian.</p>
<p>Incentivos a obtener beneficios adicionales en contratos bilaterales</p>	<p>Muchos contratos simulan que el precio del contrato es el 100% del PB, pero esconden un beneficio del generador al distribuidor. Este beneficio es retenido por el distribuidor en 100%. Ej. Cláusula de pronto pago.</p>

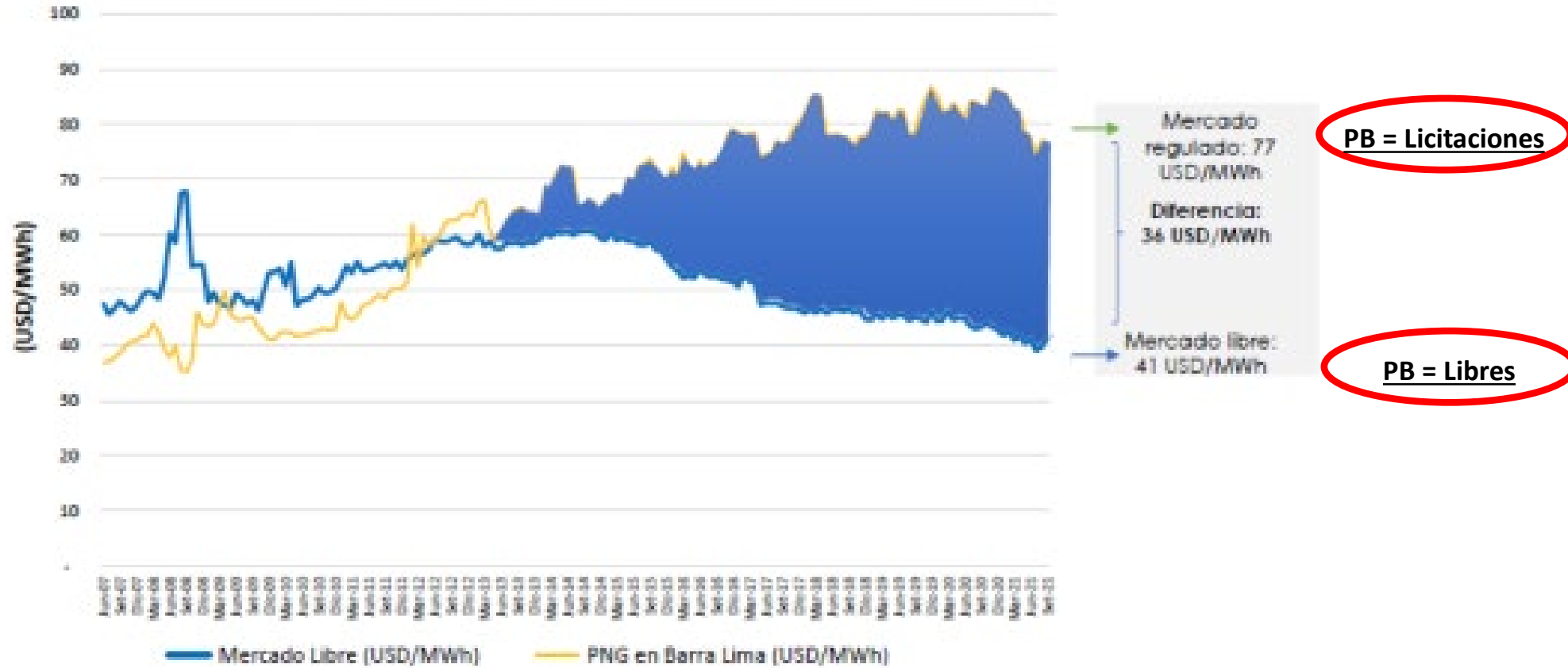
Estos incentivos han sido identificados por la Comisión de Reforma del Sector Eléctrico



3 EL SECTOR ELÉCTRICO:

3.4 Incentivos que el Distribuidor tiene en estos esquemas de contratación

Tenemos precios bajos desde el 2014 y esta coyuntura se podría mantener hasta el 2025, pero ello no ha permitido trasladar precios eficientes a los usuarios regulados



4. SOLUCIONES PROPUESTAS POR LA COMISIÓN DE REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO (CRSE)

N°	Problemática	Causas del problema	Intervención requerida
1	Los Distribuidores optan por contratos de largo plazo , desligándose de las señales de corto plazo del mercado (el precio no refleja las condiciones reales del mercado).	Deficiencia en la regulación de las licitaciones de suministro eléctrico a cargo de los distribuidores.	Modificación de la Ley 28832 a efectos de establecer cuál es el objeto de los procesos de contratación producto de las licitaciones (cuándo contratar a largo y cuándo contratar a corto).
2	Fórmulas de actualización de precios no se encuentran acorde con los costos de los generadores.	Deficiencia en la regulación de las licitaciones de suministro eléctrico a cargo de los distribuidores. En la medida que en las normas de aplicación de la Ley 28832 no se recoge qué implica una licitación de largo plazo o de corto plazo,.	Modificación de los procedimientos de Osinergmin a fin de que dar congruencia a las fórmulas de actualización de los precios de generación, en función del tipo de licitación del que se trate y la tecnología de generación que se emplee.

4. SOLUCIONES PROPUESTAS POR LA COMISIÓN DE REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO (CRSE)

N°	Problemática	Causas del problema	Intervención requerida
3	<p>Los Distribuidores no tienen incentivos para lograr mejores precios en los contratos de suministro para atender la demanda regulada.</p>	<p>Los Distribuidores tienen incentivos para suscribir contratos de suministro de largo plazo y a precios altos, que finalmente serán pagados por los Usuarios Regulados.</p> <p>Los Distribuidores tienen incentivos a suscribir Contratos Bilaterales a Precios en Barra, puesto que no comparten los ahorros obtenidos con los Usuarios Regulados.</p> <p>Los Distribuidores tienen incentivos a no renegociar los precios de sus contratos licitados, puesto que prefieren mantener los precios altos.</p>	<p>Modificación de la Ley 28832, a efectos de ajustar los incentivos de los Distribuidores.</p>
4	<p>Las distribuidoras tienen fuertes incentivos a obtener beneficios adicionales a costa del Usuario Regulado en los Contratos Bilaterales</p>	<p>Los Distribuidores pactan descuentos en sus Contratos Bilaterales, los cuales no son compartidos con los Usuarios Regulados, puesto que utilizan figuras contractuales encubiertas.</p>	<p>Reforzar la labor de supervisión del OSINERGMIN.</p>

5. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A CORTO PLAZO

Frente a la problemática, hemos planteado las siguientes alternativas a corto plazo:

Ajustes **tributarios**



- Exonerar o reducir temporalmente a los Usuarios Regulados del pago del **IGV** en la factura de electricidad.
- Que el **Estado subsidie** directamente parte de la factura de los Usuarios Regulados

Eliminación del Factor de incentivo del **3%** y del recargo en Contratos Bilaterales por efecto del PNG



Estos factores no tienen soporte contractual, por lo tanto, si son eliminados del marco jurídico, tendrán aplicación inmediata.

Inclusión de los **precios del mercado libre** en el cálculo de los precios en barra



Los Precios en Barra, que se utilizan como límite máximo para la suscripción de contratos bilaterales, están desligados de la realidad del mercado eléctrico, por ello se propone su vinculación al mercado libre, lo cual tendría efectos inmediatos para los contratos bilaterales.

Restricciones a la suscripción de contratos bilaterales



Los **Contrato Bilaterales** únicamente deberán ser suscritos en circunstancias en las que no prosperen las licitaciones, y únicamente para requerimientos de corto plazo. Esta medida tendrá efectos para los futuros contratos bilaterales que se suscriban

6. CONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Derecho a la igualdad

La Iniciativa Legislativa no toma en cuenta:

- Los Usuarios Libres obtienen precios más competitivos, porque actúan con una diligencia estándar en la negociación; lo cual no se observa que ocurra con los Distribuidores.
- La diferencia de precios se sustenta de manera objetiva, los Usuarios Libres han pactado diligentemente sus precios.

Este planteamiento supone una práctica discriminatoria para los Usuarios Libres (tratar igual a los desiguales).

Derecho a la libertad de contratación

La Iniciativa Legislativa no toma en cuenta:

- Los Usuarios Libres no pagarán los precios eficientes que acordaron en sus contratos de suministro.
- Los Usuarios Libres pagarán un precio mayor que, en parte, servirá para subsidiar la tarifa ineficiente de los Usuarios Regulados.

Infracción al derecho a la libertad contractual.

Principio de solidaridad

- Justificación socioeconómica: El Proyecto de Ley no contiene ningún análisis al respecto).
- Evaluación de otras alternativas menos lesivas: El Proyecto de Ley no ha analizado otras alternativas menos lesivas.
- El Estado debe contribuir con un porcentaje de la solidaridad.

Los Usuarios Libres ya cumplen con el principio de solidaridad

- FISE (Fondo de Inclusión Social Energética)
- Electrificación Rural
- Prima RER
- FOSE (Fondo de Compensación Social Eléctrico)

TC sentencia Expediente 0592-2005-PA/TC.

6. CONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

FISE (Fondo de Inclusión Social Energética)



Los Usuarios Libres pagan parte del FISE, el cual se emplea para: i) la masificación del uso del gas natural a usuarios regulados; ii) el desarrollo de nuevos suministros en la frontera energética beneficiando a poblaciones vulnerables; iii) acceso al GLP de los sectores vulnerables; iv) compensar la facturación mensual que pagan los usuarios regulados residenciales hasta un monto de 180 Millones de Soles anuales.

Electrificación Rural



Los usuarios de electricidad, (incluidos los Usuarios Libres) subsidian parte de la inversión para la Electrificación Rural, de conformidad a lo establecido en la Ley 28749, el aporte consiste en el 2/1000 de UIT por Megavatio hora facturado.

Prima RER



Los Usuarios Libres pagan un recargo por Prima RER, que subsidia la remuneración a la que el Estado Peruano se comprometió por la instalación, operación y mantenimiento de las centrales de generación eléctrica renovable provenientes de las cuatro Subastas organizadas por el Osinergmin.

FOSE (Fondo de Compensación Social Eléctrico)



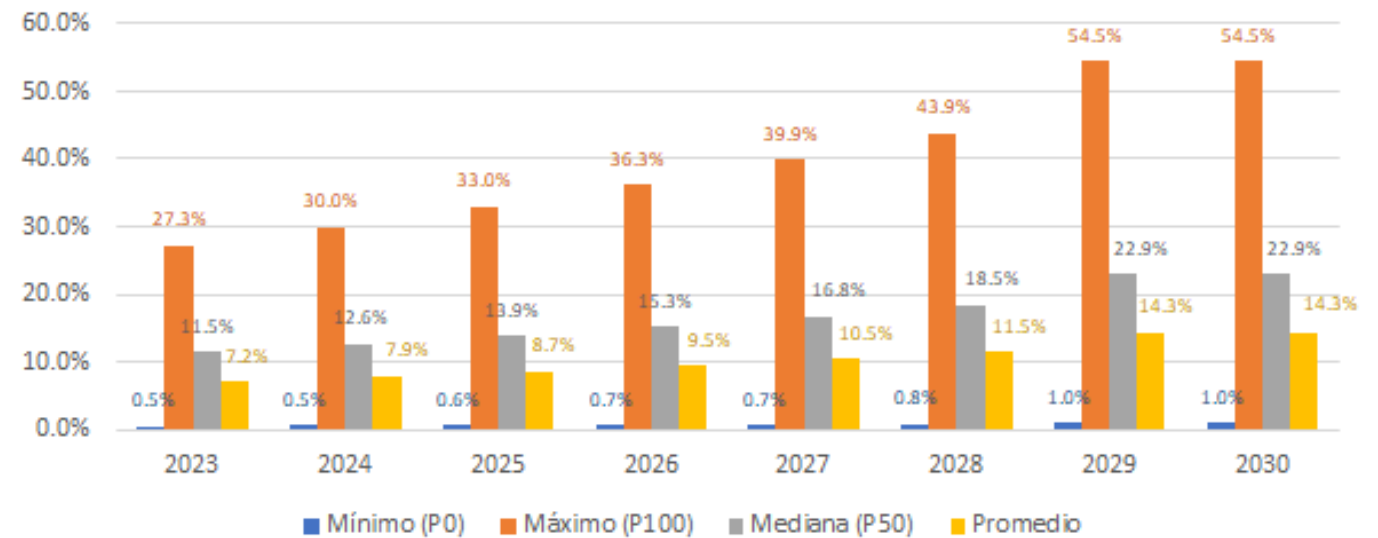
Los Usuarios Libres subsidian de manera directa parte de la factura de electricidad de los Usuarios Regulados cuyos consumos mensuales sean menores o iguales a 140 kWh/mes, comprendidos dentro de las opciones tarifarias en baja tensión de uso residencial.

Los Usuarios Libres ya cumplen con el principio de solidaridad

6. CONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

No se ha considerado que la iniciativa legislativa tiene impactos negativos en el Mercado Libre:

La iniciativa legislativa puede significar incrementos en los Usuarios Libres máximos respecto de los precios libremente negociados de que van desde 27% en el año 2023 hasta 54.5% en el 2030.



7. CONCLUSIONES

- ❑ En general, la problemática del precio alto de generación para Usuarios Regulados es consecuencia de la regulación y los incentivos impuestos desde la legislación estatal, lo cual ha propiciado que los distribuidores escojan las estrategias de contratación para maximizar su propio beneficio.
- ❑ Los Usuarios Libres no tienen ninguna participación en esta problemática; sin embargo, el Proyecto de Ley les obliga a asumir el pago de los precios de generación ineficientes antes señaladas, como si ellos fueran los responsables.
- ❑ Concretamente, esta incongruencia es en donde reposa la infracción constitucional a los derechos de igualdad, libertad contractual y al principio de solidaridad.
- ❑ La problemática estructural del sector eléctrico, que afecta a la economía de los Usuarios Regulados se debe resolver empleando medidas que tendrán vigencia en el largo plazo; es decir, una vez que venzan los contratos de suministro que las Distribuidoras suscribieron a largo plazo y a precios altos.
- ❑ Existen otros mecanismos que la Comisión podría emplear a efectos de menguar los efectos negativos de esta problemática en el corto plazo, como son:
 - i) Ajustes tributarios temporales,
 - ii) la eliminación del factor de incentivo del 3% para contratos licitados y el recargo aplicable a contratos no licitados que actualmente perciben las Distribuidoras a costa de los Usuarios Regulados,
 - iii) la inclusión de los precios del mercado libre en la determinación de los Precios en Barra, y
 - iv) imposición de restricciones a la suscripción de los Contratos Bilaterales.



Energía e Infraestructura

Asesoría técnica, económica y legal