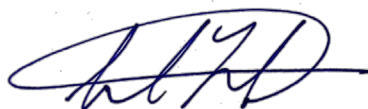


Informe
Metodología utilizada y criterios que justifican el monto final de la Tarifa de Uso de Puerto que cobra la Empresa Portuaria Antofagasta a las naves



Butelmann Consultores

3 de junio de 2021

I. Aclaraciones preliminares	1
1.1. La TUP no es parte de las Bases de Licitación.....	1
1.2. La infraestructura de abrigo y otros bienes comunes del Puerto de Antofagasta (molo) no son objeto de concesión portuaria	2
1.3. La TUP del Puerto de Antofagasta nunca ha experimentado modificaciones sustanciales (sólo reajustes) y no depende del sitio que use una nave.	2
II. Metodología y criterios utilizados para determinar el monto de la TUP del Puerto de Antofagasta	3
2.1. Origen y justificación de la Tarifa de Uso de Puerto.....	3
2.2. Metodología de determinación de la TUP (Informe de 1994)	4
2.3. Objetivos de las Empresas Portuarias Estatales previstos en la Ley N° 19.542: eficiencia en la administración y gestión de los puertos estatales	6
2.4. Revalorización de activos y determinación del patrimonio inicial de EPA (DS 235 de 1998).....	8
2.5. Actualización de tarifas portuarias Empresa Portuaria Antofagasta (Informe de 1999)	8
2.6. Sensibilización de tarifas portuarias Empresa Portuaria Antofagasta (Informe de Sensibilización de 2000).....	9
2.7. Las tarifas determinadas por la Empresa Portuaria Antofagasta (incluida la TUP) fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Fiscalía Nacional Económica y de la Comisión Preventiva Central	10
2.8. Por qué no actualizar o recalcular la TUP del Puerto de Antofagasta conforme a la metodología de los Informes de 1994 y 1999.....	11
III. Aclaraciones finales	11
3.1. ¿Por qué la TUP del Puerto de Antofagasta es más alta que la de Puerto Angamos?	11
3.2. ¿Qué compara una naviera de tráfico regular que elige el puerto de recalada?	11

I. Aclaraciones preliminares

1.1. La TUP no es parte de las Bases de Licitación

La Tarifa de Uso de Puerto (en adelante e indistintamente, TUP) no está definida en ni forma parte de las Bases de Licitación del Frente de Atraque N° 1 porque no es una tarifa que las Empresas Portuarias Estatales o los dueños de los puertos privados cobren a sus concesionarios, ni que los concesionarios cobren a sus usuarios.

La Tarifa de Uso de Puerto, es una tarifa que las autoridades portuarias o el dueño del puerto -en este caso, la Empresa Portuaria de Antofagasta- cobra a las naves por el ingreso a las aguas abrigadas de un puerto -en este caso, el Puerto de Antofagasta-, para cubrir los costos de la infraestructura portuaria de abrigo, así como otras facilidades y servicios comunes a todos los usuarios.

La TUP se encuentra definida y regulada en el Título I del Capítulo IV del Reglamento de Servicios de la EPA¹ (en adelante, el Reglamento de Servicios), conforme con el cual:

“Art 28. El servicio de Uso de Puerto consiste en proveer infraestructura de defensa destinada a la habilitación de aguas abrigadas, además de las instalaciones de apoyo a la navegación, para que las naves puedan utilizarlas en sus maniobras y operaciones marítimas, como asimismo la administración y provisión de instalaciones y actividades de apoyo en áreas comunes del recinto portuario.

Art 29. El servicio es aplicable a todas las naves y artefactos navales, con excepción de las naves menores y las goletas pesqueras, que ingresan a la poza de aguas abrigadas del puerto y se devenga al instante de amarrar la primera espía en alguno de los sitios del puerto.”

Por su parte las Áreas Comunes o Bienes Comunes se definen en el artículo 53 de la Ley N° 19.542 y en el mismo Reglamento como *“las obras de infraestructura que se ubican en el interior del puerto, que sirven indistintamente a todos los que operan en él, destinadas a proveer zonas de aguas abrigadas y otorgar servicios comunes, tales como vías de circulación, caminos y vías de acceso o puertas de entrada”*.

En el Anexo del Manual de Servicios de la EPA, la TUP General² aplicable corresponde a USD 0,38 x TRG³.

¹ <https://www.anfport.cl/wp-content/uploads/2021/01/Reglamento-Servicios-Enero-2021.pdf>

² La TUP General es la aplicable a Naves Tráfico Internacional, Naves de Cabotaje y Naves de Pasajeros. Además existe una TUP Especial, de USD 12 x TRG aplicable a Naves Guerra, Naves Científicas, Naves Hospitales, Naves Culturales, Naves Ayuda Humanitaria, otras con fines sociales.

³ T.R.G (Tonelaje de Registro Grueso): es el antecedente referido a la capacidad, señalado en el "Lloyd's Register of Shipping", que indica el volumen, expresado en toneladas de 100 pies cúbicos, de todos los espacios interiores de la nave.

1.2. La infraestructura de abrigo y otros bienes comunes del Puerto de Antofagasta (molo) no son objeto de concesión portuaria

Los bienes que se entregan en concesión, y los servicios que proveen los concesionarios de frentes de atraque estatales, no comprenden la infraestructura de abrigo ni los bienes comunes a todos los usuarios. Estos bienes comunes son explotados directamente por la Empresa Portuaria Antofagasta y, por ellos, así como por todos los bienes de su propiedad que no están concesionados y que explota directamente, la EPA cobra tarifas en los términos que disponen los artículos 8 y 21 de la Ley N° 19.542⁴.

Los artículos mencionados no sólo autorizan, sino que obligan, a las empresas portuarias estatales a cobrar tarifas públicas y no discriminatorias por los servicios que prestan y por el uso de los bienes que explotan directamente, ya que todos los servicios portuarios que prestan “deben” ser remunerados.

1.3. La TUP del Puerto de Antofagasta nunca ha experimentado modificaciones sustanciales (sólo reajustes) y no depende del sitio que use una nave.

En el año 2001 -antes de entregar en concesión algún frente de atraque-, el Puerto de Antofagasta determinó una TUP de USD 0,25 x TRG. Desde entonces, esta tarifa ha experimentado reajustes basados en USPPi; siendo el último reajuste aplicado en el año 2017.

Actualmente corresponde a USD 0,38 x TRG. Se aplica por única vez independientemente de las horas o el tiempo que la nave utilice las aguas, pues se asume que ese uso es eficiente, o bien, que ninguna nave estará en el puerto más allá de lo necesario para satisfacer sus requerimientos portuarios.

⁴ Artículo 8º.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, las empresas deberán realizar directamente las funciones que a continuación se indican:

1. La fijación de tarifas por los servicios que presten y por el uso de los bienes que exploten directamente;
2. La coordinación de la operación de los agentes y servicios públicos que intervengan o deban intervenir en el interior de los recintos portuarios, en conformidad al artículo 49;
3. La formulación del "plan maestro" y del "calendario referencial de inversiones" de los puertos y terminales que administren, a que se refiere el artículo 13 de esta ley, y
4. En general, la elaboración y supervisión del cumplimiento de la reglamentación necesaria para el funcionamiento de los puertos y terminales que administren, incluido el reglamento de uso de frentes de atraque que establece el artículo 22.

Artículo 21.- **Todos los servicios portuarios que presten las empresas, aun cuando sean a favor del Fisco, municipalidades u otros organismos de la Administración del Estado, deberán ser remunerados según las tarifas vigentes, las que serán públicas y no podrán contener discriminaciones arbitrarias.**

Tampoco difiere dependiendo de qué sitio o frente de atraque utilice la nave y es la misma para todas las naves comerciales, sea cual sea el sitio que utilicen o el nivel de abrigo que se les provea.

En suma,

Por las razones señaladas en los numerales 1.1, 1.2 y 1.3 precedentes, se aclara que no se contempla una TUP para el futuro concesionario del Frente de Atraque N° 1 del Puerto de Antofagasta, sino que:

- La Empresa Portuaria de Antofagasta contempla una TUP que cobra a todas las naves que ingresan a las aguas abrigadas del puerto, con independencia de qué sitio o frente de atraque utilicen, o de quien les provea otros servicios portuarios.
- La infraestructura de abrigo y los demás bienes que sirven indistintamente a todos los usuarios del Puerto de Antofagasta no son parte de ninguna concesión portuaria y permanecen bajo la administración y cuidado de la Empresa Portuaria de Antofagasta, que los explota directamente; y,
- La TUP de la Empresa Portuaria Antofagasta, no se actualiza desde el año 2017.

II. Metodología y criterios utilizados para determinar el monto de la TUP del Puerto de Antofagasta

2.1. Origen y justificación de la Tarifa de Uso de Puerto

La Tarifa de Uso de Puerto se cobra en puertos privados y también en puertos extranjeros, a veces con la nomenclatura de “Harbor Due”, “Port Due” u otra. No es una originalidad del Puerto de Antofagasta y se cobra en también en los puertos estatales de Arica, Iquique, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio y Puerto Montt. También se cobra en algunos puertos privados, como Angamos.

En Chile, la TUP se comenzó a cobrar por las Empresas Portuarias Estatales creadas por la Ley N° 19.542, debido a la necesidad de distinguir los bienes y servicios que remunera esa tarifa, de los servicios que proveerían los futuros concesionarios de frentes de atraque que emergerían con la modernización portuaria.

En efecto, mientras se discutía el proyecto que culminó con la Ley N° 19.542, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones requirió el informe “Desarrollo de un Sistema de Tarificación Portuaria”, elaborado en 1994 por INECON, Ingenieros y Economistas Consultores Limitada (en adelante, Informe de 1994).

El Informe de 1994 recomendó a la exEMPORCHI introducir la Tarifa por Uso de Puerto (que hasta entonces no existía), separando los elementos de costo asociados a esta tarifa de aquellos asociados a la tarifa de uso de muelle.

Lo anterior, preparaba el camino para concesionar a privados la operación de los frentes de atraque y la prestación de los servicios de muellaje y de transferencia, de forma separada de los bienes y servicios comunes que, como se dijo, permanecerían bajo el cuidado de EMPORCHI o de las empresas portuarias estatales que la sucedieron.

En el caso de la EPA, entregar en concesión el molo de abrigo -que es un activo de elevado valor- y los demás bienes comunes sería inviable pues si ello se hiciera a su real costo económico, elevaría el canon de arriendo y las demás tarifas portuarias, reduciendo la competitividad del Puerto de Antofagasta frente a sus competidores de la Bahía de Mejillones⁵. Además, sería indeseable desde la perspectiva de la libre competencia porque conviene a todos los usuarios que exista el molo de abrigo, pero ninguno de ellos tendría incentivo a mantenerlo y, menos aún, a mejorarlo, especialmente un concesionario en sus últimos años de concesión (*tragedia de los comunes*).

2.2. Metodología de determinación de la TUP (Informe de 1994)

El Informe de 1994 modela una empresa eficiente para cada uno de los 10 puertos públicos de la exEMPORCHI, sugiriendo valores para las tarifas de uso de puerto, uso de muelle y transferencia de carga. No obstante, a diferencia de una tarificación de empresa eficiente común, para valorizar la inversión en infraestructura no se consideró su valor de reposición, sino que se consideró el valor libro de la inversión informado por la exEMPORCHI⁶. En cambio, en el caso de los costos de operación y administración se consideró aquellos en que incurriría una "empresa modelo".

Los principios generales de la tarificación propuesta fueron los siguientes:

- Eficiencia económica (precio igual a costo marginal de largo plazo).
- Autofinanciamiento (tarifas deben generar ingresos suficientes para cubrir costos de capital y operación).
- Equidad (evitar la discriminación entre consumidores a no ser que existan razones de costo para ello).
- Inteligibilidad (sistema diseñado de forma de dar señales claras y estables para la toma de decisiones, tanto de consumidores como de productores).

En el caso de la tarifa de uso de puerto, el informe definió como servicio a tarificar el de "*áreas de aguas abrigadas con distintos niveles de calidad, ya sea en forma natural o con infraestructura ad-hoc, y administración general del puerto*"; en particular, servicios comunes como vigilancia, administración central, accesos y otros.

Se distinguió una tarifa para el servicio de provisión de infraestructura de abrigo y administración común que proporciona un puerto, dado que se trata de una actividad

⁵ Sólo en el caso del Puerto de Arica se concesionó la infraestructura de abrigo y, en ese caso, el concesionario se encarga de su conservación y está autorizado a cobrar la TUP.

⁶ Lo anterior, se debió a que el estudio de valoración de los activos de la exEMPORCHI aún no estaba concluido a la fecha del Informe de 1994.

distinta del uso del muelle, y que se provee con bienes distintos de los frentes de atraque, como ya se dijo.

En general, el servicio de provisión de infraestructura de abrigo -que justifica aproximadamente el 80% de la TUP del Puerto de Antofagasta- se caracteriza por requerir infraestructura de gran magnitud y de alto costo, como molos de abrigo y, en algunos casos, canales de acceso. Este tipo de instalaciones presenta fuertes economías de escala en su construcción, razón por la cual es conveniente hacerlas una sola vez, para una capacidad que puede ser mayor que la que se requiera en el momento de la construcción. Adicionalmente, los costos de operación de las infraestructuras de abrigo son despreciables frente al costo de capital, por lo que los costos marginales de corto plazo son prácticamente nulos. Luego, el Informe de 1994 plantea que la tarifa asociada a este servicio esté orientada al autofinanciamiento, entendido como el financiamiento de los costos de oportunidad del capital y los costos de operación de los bienes comunes.

Esto quiere decir que la TUP (en su componente de infraestructura) corresponde a una cantidad que remunera el costo de capital de la infraestructura existente, que no solo tiene un elevado costo fijo, sino que tiene valor económico que se mantiene en el tiempo, siempre que siga proveyendo el servicio de abrigo para el que dicha infraestructura se creó⁷. De hecho, en caso de que por algún motivo los activos que proveen abrigo se deterioren y se requiera su reposición o reparación, la Empresa Portuaria de Antofagasta deberá efectuar las inversiones asociadas a ello, de forma de recuperar el valor económico de los activos en ese escenario. Por lo tanto, para justificar la tarifa, no es determinante si las Empresas Portuarias Estatales realizan o no inversiones de conservación o mantenimiento; las Empresas Portuarias deberán realizarlas cuando se requiera para mantener el valor económico de los activos comunes. En todo caso, la EPA ha invertido más de MM\$ 11.000 en el molo de abrigo y, además, se han implementado una serie de mejoras en los edificios y recintos comunes, tales como cambios de carpeta de rodado, mantención y habilitaciones de vías férreas, habilitaciones y mantenciones de accesos viales, construcción de áreas de transición entre el puerto y la ciudad, modernización de *gate control*, transformación digital, servicios básicos, limpieza de fondos marinos, retiros de basuras en aguas superficiales, certificaciones internacionales en estándares medio ambientales, software de control, personal de administración y control de operaciones y concesiones, mantención de edificios e infraestructura y otros.

El Informe de 1994 reconoce que lo correcto habría sido utilizar el valor económico de los activos, pero no se contaba con una estimación de dicho valor. Por ello, se utilizó el valor libro de las inversiones.

⁷ Incluso aquellos puertos que cuentan con bahías naturalmente abrigadas, en que no ha sido necesario efectuar inversiones tan elevadas, deben cobrar una TUP porque cuentan con el activo de aguas abrigadas, que es un activo escaso y con valor económico, que debe ser remunerado.

Entonces, la TUP busca cubrir los costos comunes del puerto, que incluyen (i) los costos fijos de operación para administración general y seguridad, así como también cualquier costo incurrido por el puerto en relación con actividades de servicios de aduana, control de contaminación, incendio y rescate, así como mantención de ayudas para navegación; (ii) los costos de capital asociados a la infraestructura portuaria destinada a proporcionar aguas abrigadas (molos, canales de acceso, etc.), y a la infraestructura destinada a otorgar servicios comunes tales como caminos de acceso, puertas de entrada, electricidad, sistemas de agua, edificios administrativos, etc.

El Informe de 1994 propone un cobro por TRG aplicable cada vez que una nave ingresa a las aguas abrigadas, que permita alcanzar los ingresos necesarios para cubrir los costos correspondientes. Dado que el principal servicio común provisto es el de aguas abrigadas, se estima razonable que las naves “más grandes” (con mayor TRG), que consumen este servicio con mayor intensidad, paguen más por él.

El Informe de 1994 considera el dimensionamiento a esa fecha de los molos, considerando el área total de aguas abrigadas que proporcionan y la demanda potencial que podría satisfacerse con dicha área; en el caso de molos sobre o subdimensionados, el Informe efectúa correcciones para reflejar el tonelaje óptimo que cada molo podría abrigar.

El cálculo del cobro por uso de puerto propuesto por el Informe de 1994 tiene 2 componentes: (i) el componente asociado al servicio de aguas abrigadas, y (ii) el componente asociado a los servicios comunes del puerto. Los costos considerados corresponden al gasto en operación eficiente de la infraestructura, el beneficio tributario asociado a la depreciación de la inversión en infraestructura, y el costo de oportunidad del capital invertido -medido como el factor de recuperación del capital, como función de la vida útil de la infraestructura-.

Dicho informe, arrojó -para el periodo 1993 a 1996- una TUP de USD 0,49 x TRG para el Puerto de Antofagasta.

2.3. Objetivos de las Empresas Portuarias Estatales previstos en la Ley N° 19.542: eficiencia en la administración y gestión de los puertos estatales

En definitiva, los principios de la tarificación que propuso el Informe de 1994 (antes descritos), fueron recogidos por la Ley N° 19.542, de 19 de diciembre de 1997, como objetivos de las Empresas Portuarias Estatales y de sus Directorios.

En efecto, el esquema previsto por la Ley N° 19.542 modernizó la administración de los puertos estatales y creó 10 empresas estatales descentralizadas y autónomas, regidas por las normas de las sociedades anónimas abiertas, cuyo objeto principal está contenido en el artículo 4, que dispone:

*“Artículo 4º.- Las empresas tendrán como objeto la **administración, explotación, desarrollo y conservación de los puertos y terminales**, así como de los bienes que posean a cualquier título, incluidas todas las actividades conexas inherentes al ámbito portuario indispensables para el debido cumplimiento de éste. Podrán, en consecuencia, efectuar todo tipo de estudios, proyectos y ejecución de obras de construcción, ampliación, mejoramiento, conservación, reparación y dragado en los puertos y terminales. Asimismo, podrán prestar servicios a terceros relacionados con su objeto”.*

Adicionalmente, la Ley N° 19.542 contempla el deber del directorio (administración) de las empresas portuarias estatales de *“Preservar y fortalecer los niveles de **productividad, eficiencia y competitividad** alcanzados en la operación portuaria”* (art. 31 N° 4); criterios que orientan la política tarifaria de todas las empresas portuarias estatales.

Lo anterior, tenía por objeto el desarrollo sustentable del sistema portuario en general y una mejora en la gestión que hasta entonces llevaba a cabo la exEMPORCHI.

Por ello, se estableció que las empresas portuarias estatales debían, además, elaborar Calendarios Referenciales de Inversión y Planes de Gestión Anual. Estos últimos, entre otros, establecen metas expresadas en términos de nivel de ingresos y egresos⁸.

Desde luego, lo anterior, así como la obligación de cobrar por todos los servicios portuarios que prestan las empresas, hacía improcedente que pudieran existir subsidios entre unas empresas portuarias estatales y otras, y también, en principio, entre cada empresa portuaria estatal y sus usuarios.

En cambio, las empresas portuarias estatales deben cumplir con obtener una rentabilidad razonable por la explotación de los bienes que administran.

En el caso de la Empresa Portuaria Antofagasta, se debe tener presente, además, que el D.S. 53 de 4 de mayo de 1998 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones que “Fija la Política Portuaria para la II Región de Antofagasta” (en adelante D.S. 53 de 1998) promovió la creación del Complejo Portuario de Mejillones y estableció en la letra d) del número 1 que:

*“d) La Empresa Portuaria Antofagasta, al elaborar el **Plan de Gestión Anual** que se establece en el artículo 50 de la ley N° 19.542, **deberá considerar criterios, parámetros e indicadores de rentabilidad mínima sobre el patrimonio, equivalentes a los que utiliza el sector privado para evaluar y determinar sus inversiones, considerando al definir las exigencias de rentabilidad, el uso alternativo que reporte una mayor valoración de los activos prescindibles”.***

⁸ *“Plan de gestión anual: es el instrumento en que se establecen los compromisos de gestión que el directorio de cada empresa contrae para un período de doce meses, tales como niveles de ingresos y egresos, cantidad de naves, volúmenes y tipo de carga por movilizar, así como sus indicadores operacionales.”* (artículo 51 de la Ley N° 19.542).

2.4. Revalorización de activos y determinación del patrimonio inicial de EPA (DS 235 de 1998)

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° transitorio de la Ley N° 19.542⁹, el Ministerio de Transportes encomendó el estudio de “Revalorización de activos” elaborado en marzo de 1998, también por INECON (en adelante el Estudio de 1998).

En virtud del Estudio de 1998, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones dictó el Decreto 235 de 19 de septiembre de 1998, que determinó el patrimonio inicial y valor libro de los bienes de la Empresa Portuaria Antofagasta (en adelante, D.S. 235 de 1998). Conforme a ello, el activo fijo de la Empresa Portuaria Antofagasta se revalorizó en un 96% respecto del considerado en el Informe de 1994.

2.5. Actualización de tarifas portuarias Empresa Portuaria Antofagasta (Informe de 1999)

La revalorización del activo inicial de la Empresa Portuaria Antofagasta puso en evidencia que con las tarifas cobradas por EPA hasta entonces (fijadas en 1981 por EMPORCHI) no se cumplirían los objetivos previstos en la Ley N° 19.542 y en el D.S. 53 de 1998 antes mencionado.

Por ello, la EPA requirió el informe “Actualización de Tarifas Portuarias Empresa Portuaria Antofagasta” elaborado en marzo de 1999, también por INECON (en adelante, Informe de 1999).

Para calcular la TUP, el Informe de 1999 contempla principalmente las siguientes diferencias respecto del Informe de 1994:

- Se redujo el número de sitios equivalentes¹⁰ del Puerto de Antofagasta desde 5,14 a 4,87.
- Se actualizó la proyección de demanda del Puerto de Antofagasta para los años 1999-2002, incrementándose desde 8.423.652 a 10.040.000 las TRGs que optimizan el uso del puerto anualmente (equivalente este último valor a 2.894.000 toneladas).
- Se consideró la valorización actualizada de los activos, que incrementó el valor de los activos comunes del Puerto de Antofagasta (asociados a la TUP) desde USD 26.675.000 a USD 66.781.000.

⁹ Artículo 7° transitorio: “La determinación y el valor libro de los bienes que conforman el patrimonio inicial de cada empresa, sus activos y pasivos, se hará dentro del primer mes de iniciadas sus actividades, mediante uno o más decretos supremos expedidos por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, los que deberán llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda”.

¹⁰ El número de sitios equivalentes corresponde a la capacidad media real de un puerto determinado de atender naves representativas en forma simultánea.

- Se incorporó un costo de mantención al costo de operación eficiente de los bienes comunes, con lo cual el costo de operación y mantención de estos se incrementó desde USD 623.000 a USD 1.085.000 al año.

A partir de lo anterior, el Informe de 1999, sugirió a la Empresa Portuaria Antofagasta TUP alternativas bajo distintos escenarios, tarifas que iban desde USD 0,92 a USD 1,04 x TRG.

2.6. Sensibilización de tarifas portuarias Empresa Portuaria Antofagasta (Informe de Sensibilización de 2000)

Las tarifas resultantes del Informe de 1999 eran sustancialmente mayores a las que entonces regían en el Puerto de Antofagasta y, por lo mismo, debían ser sensibilizadas conforme a criterios adicionales que permitieran el cumplimiento de todos los objetivos de la EPA (*desarrollo y conservación del Puerto de Antofagasta*) y de su Directorio (*productividad, eficiencia y competitividad en la operación portuaria*) antes mencionados.

Por lo mismo, la EPA encomendó el informe de “Sensibilización de Tarifas Portuarias de la Empresa Portuaria Antofagasta”, elaborado en marzo de 2000, también por INECON (en adelante, Informe de Sensibilización de 2000).

El Informe de Sensibilización de 2000, contempló las principales siguientes diferencias respecto del Informe de 1999:

- Presenta distintos escenarios de tasa de costo de capital (que van del 11% al 5%) y de sitios equivalentes.
- Distribuye los costos totales de la empresa eficiente modelada en el Informe de 1999, entre las tarifas de muellaje a la carga, muellaje a la nave y uso de puerto, bajo distintas combinaciones de tarifas de cada uno de estos servicios.
- Finalmente, presenta alternativas para la Empresa Portuaria de Antofagasta, recomendando una combinación de tarifas que mantenga las tarifas de muellaje a la nave y de muellaje a la carga entonces vigentes.
- Dentro de esas combinaciones de tarifas presentadas, se contempla la alternativa finalmente escogida por la Empresa Portuaria de Antofagasta que, en lo que respecta a la TUP, es de USD 0,25 x TRG.

Así, una vez finalizado el Informe de Sensibilización de 2000, la Empresa Portuaria de Antofagasta procedió a establecer las nuevas tarifas de todos sus servicios, incluyendo la tarifa TUP de USD 0,25 x TRG.

Por lo tanto, existieron otros criterios considerados por el Directorio de la Empresa Portuaria Antofagasta (adicionales a los previstos en los Informes de 1994 y 1999) y que justificaron una TUP muy inferior a la que permitía recuperar los costos de la infraestructura y operación de los bienes comunes.

En definitiva, de acuerdo con el Informe del 2000, parte importante de los costos de los bienes comunes que debería remunerar la TUP, quedaron siendo remunerados por las tarifas de muellaje a la carga que cobraba la misma Empresa Portuaria de Antofagasta.

Sin embargo, desde que se concesionó el Frente de Atraque N° 2, es el concesionario quien percibe las tarifas de muellaje y de transferencia de carga. Por lo tanto, parte de los costos comunes que debían ser remunerados con la TUP, dejaron de ser remunerados a la Empresa Portuaria de Antofagasta; cuestión que permitió al concesionario ser más competitivo (y no menos).

De hecho, en el contrato de concesión, EPA se comprometió con ATI -y en beneficio de ésta- a cobrar una TUP de USD 0,25 x TRG por los primeros 5 años de concesión.

Por otra parte, la TUP representa una fracción menor de los costos que enfrenta una nave y, menor aún, de los ingresos de la Empresa Portuaria Antofagasta (cuyos clientes no son solo las naves, sino también los dueños de las cargas). De ahí que fuese razonable -para no disuadir el ingreso de naves al Puerto de Antofagasta- establecer una TUP que no desincentive el ingreso de naves y, con ello, reduzca la demanda por los demás servicios portuarios.

Todo lo anterior, en definitiva, buscó fortalecer la productividad, competitividad y eficiencia del Puerto de Antofagasta con respecto al recientemente creado Complejo Portuario de Mejillones.

2.7. Las tarifas determinadas por la Empresa Portuaria Antofagasta (incluida la TUP) fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Fiscalía Nacional Económica y de la Comisión Preventiva Central

Producto de la modernización portuaria y de la revalorización del patrimonio de las Empresas Portuarias Estatales, las tarifas portuarias del Puerto de Antofagasta -fijadas por última vez en 1981- se incrementaron significativamente, como ocurrió también en muchas otras empresas portuarias.

La EPA en ese entonces, y también otras empresas portuarias que ajustaron sus tarifas portuarias (como EMPORCHA) fueron denunciadas ante la Comisión Preventiva Central por clientes que consideraron abusivos los incrementos de tarifas resultantes de la modernización portuaria.

En ese contexto, todos los informes antes referidos fueron analizados por la Fiscalía Nacional Económica y por la Comisión Preventiva Central.

El Dictamen 1204 de 2002 de la Comisión Preventiva Central finalmente concluyó que las tarifas adoptadas por la EPA -situadas dentro de los rangos propuestos conforme a la metodología aprobada por el MTT en el Informe de 1994 y que incluían una TUP de USD 0,25 x TRG- estaban fundamentadas y justificadas en el mandato contenido en el D.S. 53 de 1998.

2.8. Por qué no actualizar o recalculer la TUP del Puerto de Antofagasta conforme a la metodología de los Informes de 1994 y 1999

La consulta formulada por el TDLC y todo lo expuesto hasta ahora, sugieren que la TUP del Puerto de Antofagasta podría ser mayor en caso de ser recalculada conforme a la metodología aprobada por el MTT en 1994 que, como vimos, estaba orientada a financiar los costos de capital y operación eficiente de los bienes comunes de cada uno de los puertos estatales.

En efecto, sólo por efecto de ajustes basados en el USPPI, la TUP de USD 0,9 x TRG que recomendó la Sensibilización del año 2000, equivaldría actualmente a USD 1,41 x TRG. Adicionalmente, el valor de reemplazo de la infraestructura común asociada a la TUP probablemente sería mayor que el valor considerado en el cálculo de tarifas (indicado en el D.S. 235 de 1998), dadas las mejoras que se han introducido a los bienes comunes y a los incrementos de precio experimentados por los materiales y mano de obra asociados.

No obstante, perviven en la actualidad los mismos criterios anteriormente descritos que condujeron al Directorio de la Empresa Portuaria de Antofagasta a determinar una TUP inicial que ya entonces era insuficiente para cubrir los costos de capital y operación eficiente de los bienes comunes.

III. Aclaraciones finales

3.1. ¿Por qué la TUP del Puerto de Antofagasta es más alta que la de Puerto Angamos?

La TUP del Puerto de Antofagasta es más alta que la de Puerto Angamos, porque no es posible comparar la infraestructura de abrigo de un puerto con la de otro puerto y porque, en definitiva, no existe ningún puerto igual a otro. Prueba de lo anterior es que el Informe de 1994 sugiere TUPs para 10 puertos diferentes que difieren entre sí en más de un 100% y ello se relaciona con diferencias en el costo de la infraestructura, la calidad del abrigo y la demanda potencial de cada puerto.

Desde luego, además, se ignoran los criterios en virtud de los cuales Puerto Angamos determina su TUP.

3.2. ¿Qué compara una naviera de tráfico regular que elige el puerto de recalada?

Lo que compara una nave (en los casos en que la nave escoge el puerto de recalada como es la naviera de tráfico regular Hapag Lloyd) no es la TUP, sino el conjunto de tarifas portuarias que enfrenta, de las cuales la TUP representa una proporción

pequeña en relación con las tarifas de transferencia y muellaje, y con la cadena logística del cliente.

No obstante, lo más importante para una nave es la calidad del servicio, pues el conjunto de tarifas portuarias aplicables a una nave es, a su vez, marginal respecto del costo total de la cadena de transporte marítimo y también, respecto del costo que representa una mala calidad de servicio, relacionada normalmente con las tasas de rendimiento operacional del proveedor de los servicios de transferencia de carga (en este caso el concesionario), las horas de espera, velocidades de transferencia y días de cierre de puerto.

Además de lo anterior, es importante señalar que la TUP representa un costo fijo para la nave, mientras que otras tarifas portuarias como el muellaje y la transferencia de carga dependen principalmente de la cantidad de TEUs o de toneladas que moviliza la nave y del tiempo de ocupación de los sitios que forman parte de los frentes de atraque que explotan los concesionarios; cuestión esta última que depende, a su vez, de la calidad del servicio de transferencia que proveen estos últimos.

Por lo tanto, y considerando además que la TUP del Puerto de Antofagasta no ha variado desde 2017, es derechamente imposible que el valor de la TUP valor haya sido el factor determinante del traslado de un servicio naviero desde el Puerto de Antofagasta al de Angamos.

En rigor, y considerando los actuales niveles de las tarifas vigentes en los Puertos de Antofagasta y de Angamos, el puerto de recalada más conveniente en términos de precio depende del mix de capacidad (TRG) y carga (toneladas o TEUs) que lleva cada nave. Para una nave “vacía” será preferible una TUP más baja, mientras que para una nave llena lo relevante serán las tarifas y velocidades de transferencia que ofrezca cada alternativa portuaria (y no la TUP).