

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamento técnico de la propuesta normativa

1.1 Identificación del problema público

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 25-2021-OS/CD, se aprobó el “Procedimiento para el registro y actualización de órdenes de pedido en el Sistema de Control de Órdenes de Pedido (SCOP)”, el cual establece los elementos fundamentales del Sistema de Control de Órdenes de Pedido (SCOP), su ámbito de aplicación, y el procedimiento a seguir por los Agentes obligados al registro y actualización de órdenes de pedido en el SCOP.

En ejecución del citado procedimiento, Osinergmin realiza acciones de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones relativas al uso del SCOP en lo referente a la generación y actualización de órdenes de pedido, utilización correcta del código de usuario y contraseña, consistencia de la información registrada en el SCOP, entre otros.

Asimismo, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, Osinergmin aprobó la “Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin”.

Al respecto, los numerales 4.7.1 al 4.7.8 del rubro 4.7 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, incorporan los diversos tipos infractores sobre el incumplimiento de obligaciones relativas al uso del SCOP.

Por otro lado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 120-2021-OS/CD, se aprobó la “Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base”, la cual establece los criterios y componentes a ser considerados por las autoridades competentes de Osinergmin para la determinación de la multa base, como parte del proceso de graduación de multas a ser impuestas a los agentes fiscalizados, conforme a lo previsto en el numeral 26.3 del artículo 26 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado por Resolución N° 208-2020-OS/CD.

En ese orden de ideas, las autoridades competentes para actuar en calidad de órganos instructores y sancionadores en los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones a las normas de uso del SCOP, realizan una graduación de la sanción administrativa caso por caso, considerando para tal efecto las disposiciones de la “Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base”; siendo que el monto fijo de la multa base a imponer no puede ser conocida por el agente fiscalizado con anterioridad a la imputación de cargo.

De otro lado, el numeral 26.2 del artículo 26 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 208-2020-OS/CD, establece que la Escala de Sanciones podrá prever como sanción aplicable una multa fija o una fórmula.

En ese orden de ideas, se identifica un problema público que consiste en la necesidad de brindar mayor predictibilidad a los agentes de la cadena de comercialización de

combustibles líquidos, a través de la determinación de multas fijas que puedan ser conocidas de antemano por dichos agentes, y aplicadas de manera uniforme.

Por lo señalado, resulta necesario incorporar en los diversos tipos infractores del rubro 4.7 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos una escala de sanciones con multas fijas o fórmulas respecto del incumplimiento de obligaciones relativas al uso del SCOP, la cual considere los criterios establecidos en la *“Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base”*.

1.2 Análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende modificar

Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, Osinergmin aprobó la *“Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin”*.

Al respecto, los numerales 4.7.1 al 4.7.8 del rubro 4.7 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, incorporan los diversos tipos infractores sobre el incumplimiento de obligaciones relativas al uso del SCOP.

Por otro, lado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 120-2021-OS/CD, se aprobó la *“Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base”*, la cual tiene por objeto brindar mayor predictibilidad a los agentes con relación a los criterios y componentes a ser considerados por las autoridades competentes de Osinergmin para la determinación de la multa base, como parte del proceso de graduación de multas a ser impuestas a los agentes fiscalizados, conforme a lo previsto en el numeral 26.3 del artículo 26 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 208-2020-OS/CD.

En ese orden de ideas, las autoridades competentes para actuar en calidad de órganos instructores y sancionadores en los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones a las normas relativas al uso del SCOP, realizan una graduación de la sanción administrativa caso por caso, considerando para tal efecto las disposiciones de la *“Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base”*.

En consecuencia, en el escenario vigente no se tiene aprobada una escala de multas fijas o fórmulas que resulten aplicables a las infracciones relativas al uso del SCOP, lo que implica que los montos específicos de las multas no son conocidos previamente por los agentes fiscalizados, quienes tienen acceso únicamente a los criterios y componentes generales establecidos en la *“Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base”*.

1.3 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo

Necesidad

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 120-2021-OS/CD, se aprobó la *“Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base”*, la cual establece los criterios y componentes a ser considerados por las autoridades competentes de Osinergmin para la determinación de la multa base, como parte del proceso de graduación de multas a ser impuestas a los agentes fiscalizados, conforme a lo previsto en el numeral 26.3 del

artículo 26 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado por Resolución N° 208-2020-OS/CD.

No obstante, a fin de brindar una mayor predictibilidad a los agentes de la cadena de comercialización de combustibles líquidos en las acciones de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones relativas al uso del SCOP, a través de la determinación de multas fijas que puedan ser conocidas de antemano por dichos agentes, y sean aplicadas de manera uniforme, resulta necesario incorporar una escala de sanciones con multas fijas en los diversos tipos infractores del rubro 4.7 de la “Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin”.

Viabilidad

La aprobación del presente procedimiento se enmarca en la función normativa de Osinergmin, y lo establecido en el artículo 1 de la Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de Osinergmin, que dispone que el Consejo Directivo se encuentra facultado para tipificar los hechos y omisiones que configuran infracciones administrativas, así como a graduar sanciones.

Por lo expuesto, se advierte que, Osinergmin cuenta con la atribución normativa para tipificar y modificar infracciones y sanciones, entre ellas, aquellas relacionadas al incumplimiento de obligaciones relacionadas al uso del SCOP.

Oportunidad

Conforme se ha señalado, esta propuesta normativa se elabora como consecuencia de la necesidad de brindar una mayor predictibilidad a los agentes fiscalizados en las acciones de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones relativas al uso del SCOP, a través de la determinación de multas fijas que puedan ser conocidas de antemano por dichos agentes, y aplicadas de manera uniforme.

1.4 Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

La propuesta consiste en la incorporación de escalas de sanciones con multas fijas o fórmulas en los diversos tipos infractores del rubro 4.7 de la “Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin”, la cual ha sido desarrollada considerando los criterios y componentes incorporados en la “Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base”.

A continuación, se desarrolla el sustento de la propuesta:

1.4.1. Criterios utilizados en el cálculo de multa base

En la presente propuesta se han utilizado los criterios y componentes previstos en la Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base. En ese sentido, la fórmula a aplicar para la determinación de la multa estará dada por:

$$M = \frac{(B + \alpha D)}{p}$$

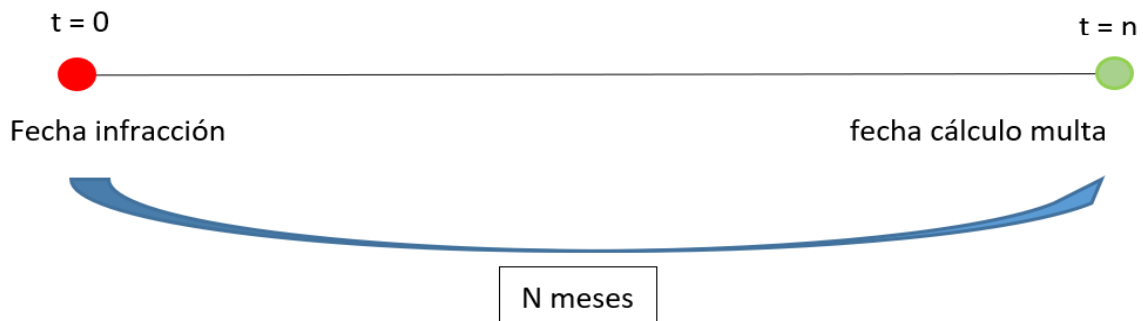
Donde,

- M : Multa Base.
 B : Beneficio económico por incumplimiento.
 α : Porcentaje del perjuicio que se carga en la multa administrativa.
 D : Valor del perjuicio o daño provocado por la infracción (para este caso es 0).
 P : Probabilidad de detección, la cual se calcula para cada periodo de fiscalización previsto en el Plan de Supervisión Anual u otro instrumento de gestión, correspondiente a cada área de supervisión, vigente en el año de ocurrencia de la infracción, en el cual se determinan las acciones de fiscalización a cargo de la Autoridad de Fiscalización.

De acuerdo con el marco conceptual que sustenta la aproximación metodológica, la multa que permite disuadir a los agentes de incumplir la normativa, se concibe en función de los beneficios económicos percibidos por el agente infractor, los cuales podrían provenir de un costo evitado, un costo postergado o de una ganancia asociada al incumplimiento, así como de la probabilidad de detección correspondiente.

Cabe indicar que, la propuesta de escala de sanciones con multas fijas considera un periodo de tiempo que transcurre entre la fecha de infracción y la fecha de cálculo de multa, tal como se muestra, a manera de ilustración, en el siguiente gráfico:

Gráfico N°1: Tiempo entre la fecha de infracción y la fecha de cálculo de multa



Para el cálculo de la multa se emplea la siguiente información:

- i) Los montos de las multas se expresaron al valor de la Unidad Impositiva Tributaria vigente al año 2024, la cual asciende a S/. 5,150.
- ii) Se empleó la tasa WACC para hidrocarburos en base al Documento de Trabajo N° 37, publicado por la Gerencia de Políticas y Análisis Económico (GPAE)¹.
- iii) Un periodo de doce (12) meses de diferencia entre la fecha de infracción y la fecha de cálculo de multa.

¹ El Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC): Una estimación para los sectores de Minería, Electricidad, Hidrocarburos Líquidos y Gas Natural en el Perú Disponible en: http://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Estudios_Economicos/Documentos_de_Trabajo/Documento-Trabajo-37.pdf.

- iv) Se considera que el valor del daño es cero.
- v) El valor de la probabilidad de detección anual se estimó a partir de la información estadística generada por la División de Supervisión Regional de la Gerencia de Supervisión de Energía de Osinergmin, referida a las fiscalizaciones realizadas en el periodo correspondiente. Cabe señalar que, las visitas son periódicas y están sujetas a la disponibilidad de recursos humanos. Tomando en consideración lo mencionado previamente, la probabilidad de detección de la infracción está dada por el porcentaje de unidades fiscalizadas, expresado como participación del universo de unidades fiscalizables.

A continuación, se muestra la probabilidad de detección empleada:

Cuadro N°2: Probabilidad de detección anual

Probabilidad de detección anual 2022	
N° de agentes fiscalizados/ ^a	935
N° de agentes/ ^b	3300
Probabilidad de detección 2022	28.33%

Notas:

a/ Incluye los siguientes tipos de visitas: Verificación SCOP a agentes fiscalizados en materia SCOP.

b/ Incluye a Estaciones de servicios/ grifos.

Fuente: Registro de Hidrocarburos - diciembre 2022, reporte de Cartas Líneas Cerradas - diciembre 2022 del Osinergmin.

- vi) La aplicación de factores agravantes (por reincidencia) o atenuantes (por reconocimiento de infracción, subsanación posterior al inicio del procedimiento administrativo sancionador o acción correctiva) será evaluada por el órgano instructor o sancionador a cargo del procedimiento administrativo. A efectos prácticos de la propuesta, la sumatoria de factores es igual a cero, en ese sentido, la aplicación de la fórmula de los factores agravantes y atenuantes es igual a la unidad no afectando al resultado final.
- vii) El beneficio económico por incumplimiento se estimó a partir del costo evitado y de la ganancia asociada al incumplimiento, para lo cual se calculó el margen comercial promedio y se graduó en función de la capacidad total autorizada de almacenamiento del producto² (en galones).
- viii) Finalmente, los montos del beneficio económico por incumplimiento fueron deflactados y descontados por el factor correspondiente al pago del impuesto a la renta. Asimismo, se aplicó la tasa WACC y la probabilidad de detección correspondiente.

² De acuerdo con la Guía Metodológica para el cálculo de la multa Base, los componentes de las multas en el sistema sancionador de Osinergmin consideran los criterios de graduación del numeral 26.3 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin: el beneficio ilegalmente obtenido o beneficio económico por incumplimiento (B), la probabilidad de detección (p), el daño al interés público o bien jurídico protegido y el perjuicio económico causado (D), y la capacidad económica del agente o su grupo económico.

1.4.2. Propuesta de Escala de Sanciones por incumplimiento de las normas relativas al uso del SCOP

Para la estimación del beneficio económico por incumplimiento de los agentes, se consideró tanto un componente de Costo Evitado, como de Ganancia asociada al incumplimiento. Con respecto al Costo Evitado, se estimó como un componente fijo, asociado a la capacitación en temas técnicos y legales sobre la aplicación del Procedimiento para el registro y actualización de órdenes de pedido en el SCOP, así como para verificar y/o supervisar su uso adecuado, conforme con la normativa.

A continuación, se muestra el detalle de la estimación del costo evitado:

Cuadro N° 3: Monto de presupuesto del Costo Evitado

Descripción	Horas - hombre	Costos	
		Salario por hora	Monto (S/.)
Costo de capacitación en temas técnicos sobre el uso del Sistema de Control de órdenes de Pedido en hidrocarburos (SCOP) (1)	20	33.54	670.77
Costo de capacitación en temas legales sobre el Procedimiento para el registro y actualización de órdenes de pedido en el Sistema de Control de Órdenes de Pedido (SCOP) (2)	20	42.02	840.38
Costo operativo de verificar y/o supervisar el uso adecuado del Sistema de Control de Órdenes de Pedido (SCOP), conforme con la normativa (3)	4	31.07	124.29
Costo evitado (S/.)			1635.44

Notas:

(1) Un perfil de profesional adecuado para impartir la capacitación sobre los temas técnicos esenciales para el cumplimiento de la normativa es el de un Ingeniero de Seguridad Industrial. Este puede ser tanto personal interno como externo de la empresa. Además, se consideró 20 horas como un periodo de tiempo adecuado para llevar a cabo dicha labor. La remuneración anual es igual a **S/ 96 591**, que posteriormente para obtener un estimado del sueldo mensual se divide entre 12 meses del año. El resultado anterior se divide entre 30 días por mes y 8 horas por día para obtener el costo por hora-hombre. Fuente: PwC Perú (febrero, 2022) Detalle Anual de Remuneración por Puesto, Human Resources Analytics System. Salary Pack.

(2) Un perfil de profesional adecuado para impartir la capacitación sobre los temas legales esenciales para el cumplimiento de la normativa es el de un Abogado. Este puede ser tanto personal interno como externo de la empresa. Además, se consideró 20 horas como un periodo de tiempo adecuado para llevar a cabo dicha labor. La remuneración anual es igual a **S/ 121 015**, que posteriormente para obtener un estimado del sueldo mensual se divide entre 12 meses del año. El resultado anterior se divide entre 30 días por mes y 8 horas por día para obtener el costo por hora-hombre. Fuente: PwC Perú (febrero, 2022) Detalle Anual de Remuneración por Puesto, Human Resources Analytics System. Salary Pack.

(3) Un perfil de profesional adecuado para verificar y/o supervisar el cumplimiento efectivo de la obligación, en el marco de la aplicación del **Procedimiento para el registro y actualización de órdenes de pedido en el Sistema de Control de Órdenes de Pedido (SCOP)** es el de un Supervisor de Operaciones. Este puede ser tanto personal interno como externo de la empresa. Además, se consideró 04 horas como un periodo de tiempo adecuado para llevar a cabo dicha labor. La remuneración anual es igual a **S/ 89 488**, que posteriormente para obtener un estimado del sueldo mensual se divide entre 12 meses del año. El resultado anterior se divide entre 30 días por mes y 8 horas por día para obtener el costo por hora-hombre. Fuente: PwC Perú (febrero, 2022) Detalle Anual de Remuneración por Puesto, Human Resources Analytics System. Salary Pack.

Posteriormente, el monto del costo evitado fue deflactado y descontado por el factor correspondiente al pago del impuesto a la renta. Asimismo, se aplicó la tasa WACC y la probabilidad de detección correspondiente para determinar el valor de 0.92 UIT.

Con respecto a la ganancia asociada al incumplimiento, se estimó como un componente variable, a partir de margen comercial promedio y del volumen de combustible asociado con el incumplimiento de las obligaciones relativas al SCOP.

A continuación, se muestra el detalle de la estimación de la ganancia asociada al incumplimiento:

Cuadro N°4: Variables empleadas en la estimación del componente variable

Parámetro	Descripción	Valor
Pc	Precio promedio ponderados de compra S/. por galón (1)	S/. 14.93
Pv	Precio promedio ponderados de venta S/. por galón (2)	S/. 17.02
Mg	Margen comercial	S/. 2.10
Qcl	Cantidad de combustible (galones) (3)	Qc

Notas:

(1) Precio promedio ponderado de compra de los combustibles líquidos. Fuente: Precios Promedio de Combustibles (soles/Galón) – EESS/Grifos y Gasocentros - febrero 2022. Datos del PRICE-Osinergmin. Disponible en <https://www.osinergmin.gob.pe/empresas/hidrocarburos/scop/documentos-scop>

(2) Precio promedio ponderado de venta de los combustibles líquidos. Fuente: Precios Promedio de Combustibles (soles/Galón) – EESS/Grifos y Gasocentros - febrero 2022. Datos del PRICE-Osinergmin. Disponible en <https://www.osinergmin.gob.pe/empresas/hidrocarburos/scop/documentos-scop>

(3) Se considera el volumen del combustible asociado con el incumplimiento de las obligaciones relativas al SCOP.

Cabe mencionar que se consideró el margen comercial promedio de los agentes Estación de Servicios, Grifos y Gasocentros a partir de los precios promedios ponderados tanto de compra como de venta, considerando la demanda de los combustibles según la región; por otro lado, dicho margen comercial será multiplicado por la cantidad de combustible (Qc) asociado con el incumplimiento de las obligaciones relativas al SCOP.

Posteriormente, el monto de la ganancia asociada al incumplimiento fue deflactado y descontado por el factor correspondiente al pago del impuesto a la renta. Asimismo, se aplicó la tasa WACC y la probabilidad de detección correspondiente para determinar el valor de 0.0012 UIT por galón de combustible que incumplió las obligaciones relativas al SCOP.

Finalmente, se obtuvo una fórmula específica, aplicable a los numerales 4.7.1, 4.7.2³, 4.7.3, 4.7.4, 4.7.5, 4.7.6, 4.7.7, 4.7.7⁴, 4.7.8 de las tipificaciones de infracciones relativas

³ Con respecto al Numeral 4.7.2 Registrar y/o declarar en el SCOP datos de Productos y/o Cantidades diferentes a los realmente vendidos, transferidos, despachados y/o recibidos de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N°271-2012-OS/CD, se consideró tanto al componente fijo como el componente variable; sin embargo, este último se estima multiplicando 0.0012 con ΔQ ; donde $\Delta Q = QSCOP - QV$, QSCOP = Volumen registrado en el SCOP y el QV = Volumen realmente vendido, transferido, despachado y/o recibido.

⁴ En relación con el numeral 4.7.7, que trata sobre la omisión del registro inmediato del cierre de una orden de pedido en el SCOP, según la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución

al uso del SCOP, la cual incorpora tanto el componente fijo como el componente variable, conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 5: Sanción por incumplir con las obligaciones relativas al SCOP¹

Sanción (UIT) ²
$0.88 + 0.0011Q_c$

¹ La sanción a imponer se realiza por cada incumplimiento con las obligaciones relativas al SCOP

² Q_c = Volumen de combustible no autorizado que generó la infracción sobre el SCOP

1.5 Objetivos de la Iniciativa

Objetivo General

- Brindar mayor predictibilidad a los agentes de la cadena de comercialización de combustibles líquidos en las acciones de fiscalización del cumplimiento de obligaciones relativas al uso del SCOP, a través de la determinación de multas fijas o fórmulas que puedan ser conocidas de antemano por dichos agentes, y sean aplicadas de manera uniforme.

Objetivos específicos:

- Implementar multas fijas aplicables respecto del incumplimiento de obligaciones relativas al uso del SCOP por parte de los agentes de la cadena de comercialización de combustibles líquidos, de conformidad con los criterios establecidos en la Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base.

III. Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

La presente propuesta optimiza el ejercicio de la función sancionadora de Osinergmin toda vez que permite la incorporación de los criterios y componentes de la Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base, para la aplicación de las multas por incumplimiento de obligaciones relativas al uso del SCOP por parte de los agentes de la cadena de comercialización de combustibles líquidos, así como otorga mayor transparencia al ejercicio de dicha función sancionadora.

De igual modo, brinda mayor predictibilidad a los agentes fiscalizados en las acciones de fiscalización de Osinergmin, a través de la determinación de multas fijas que puedan ser conocidas de antemano por dichos agentes, y sean aplicadas de manera uniforme.

IV. Análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

La propuesta normativa complementa el marco regulatorio aplicable a las actividades de fiscalización y sanción que rige las actividades de comercialización de hidrocarburos.

de Consejo Directivo N°271-2012-OS/CD, se ha aplicado únicamente la sanción fija. Esto se debe a que no se observa que tal incumplimiento genere beneficios económicos que varíen en función del volumen del combustible implicado en la infracción. Cabe destacar que, pese a la demora, el cierre de la orden de pedido eventualmente se realiza.