

Introducción a la Regulación de Servicios Públicos: El Contrato Regulatorio

Karl McDermott

Universidad de Illinois en Springfield

Agustín J. Ros

Director del Grupo Brattle y Profesor Adjunto de la Universidad Brandeis

Sesión de Facultad, 1ra Reunión Colaborativo de Energía
San Juan Puerto Rico, 19 de julio de 2018

Traducción al Español

Visión General

- Concepto de Servicio Público
- El Contrato Regulatorio
- Precedente del Tribunal Supremo de E.U.
- Implementando el Acuerdo– Métodos Regulatorios
 - Costo del Servicio Público
 - Costo del Capital Social
 - Proceso “Rate Case”
- Conclusiones

¿Qué es una Utilidad Pública?

- Una Entidad de Servicio Público representa una elección organizacional por parte de la Sociedad
- Puede ser de formato Privado, Público, Cooperativo u ONG
- Está encargado de desarrollar y administrar infraestructuras críticas
- Son instalaciones esenciales que proporcionan servicios esenciales
- Ya que estos servicios son proporcionados de manera eficiente principalmente por una sola empresa, esta situación de monopolio resulta en la regulación de la entidad
- La Sociedad nombra a un Agente – la comisión reguladora del servicio público – para supervisar o regular el Contrato Regulatorio entre la sociedad y la entidad de servicio público

La Regulación Representa una Relación a Largo Plazo Entre el Cliente y el Servicio Público

- El Gobierno y los Tribunales reconocen que cuando el estado no proporciona el servicio, es necesario un contrato para inducir la oferta privada para el bien del público.
- Como en el caso de cualquier regulación de contrato, hace ciertas suposiciones y distribuye riesgos (esto es, quién paga qué)
- Podría no poder mantenerse en el caso de suposiciones a largo plazo y el contrato tendría que ajustarse
- La regulación basada en una Comisión evolucionó como un proceso de adaptación administrativa en un contrato relacional (Goldberg)

Objetivos del Contrato Regulatorio

- Mejorar el Bienestar del Consumidor Debiera ser el Objetivo Regulatorio Fundamental
 - Las políticas regulatorias debieran ser juzgadas en cuanto a que si generan o no beneficios (por ejemplo, precios más bajos, mejor calidad, innovación en el servicio, etc.) para los consumidores.
- La Salud Financiera del Servicio Público Proporciona una Restricción Sobre la Acción Regulatoria
 - Los Servicios Públicos deben poder invertir en proyectos a largo plazo que estén financiados por los mercados de capital.
 - Los Reguladores deben asegurarse de que los servicios públicos no se desmotiven de perseguir de manera prudente estos proyectos, permitiendo la recuperación de los gastos relacionados.
- Mejorar los Incentivos en la Regulación puede Lograr este Objetivo de la Mejor Manera
 - Las reglas para los incentivos deben ser claras y transparentes.
 - Los incentivos deben mejorar el desempeño en relación a la regulación tradicional.
 - Eficiencia en costos administrativos.

Contrato Regulatorio

- La Regulación Tradicional fue estructurada para asegurarse de que esta función se llevara a cabo de manera eficiente
- La distribución del riesgo incluida en el cálculo del total de ingresos distribuyó riesgo al cliente
 - Recuperar el costo real
 - Recuperar ingresos por el crecimiento
- El contrato dicta los términos y condiciones para el servicio
- Permite la inversión a través de compromiso
- Establece derechos y obligaciones (responsabilidades) mutuos
- Distribuye el riesgo
 - Establece una compensación basada en costos

Marco del Contrato Relacional

- El Contrato Relacional se basa en la confianza entre las partes en base a un esquema general, pero los términos implícitos rigen el comportamiento
- Enfoque de la comisión en manejar los “términos implícitos”
 - Determinar un precio basado en el costo real
 - Proporcionar incentivos razonables para eficiencia
 - Proporcionar a los clientes un servicio adecuado, confiable y eficiente

Marco del Contrato Moderno

- Hope [Federal Power Comm'n. vs. Hope Natural Gas Co., 320 U.S. 591 (1944)] establece el marco moderno y enfatiza la flexibilidad para equilibrar el contrato
- Hope Codifica el balance tradicional de intereses
- El resultado final (balance), no el modelo que importaba
- La regulación de la Comisión se coloca en primer plano y es su tarea administrar los términos y condiciones
- [E]l rendimiento a los accionistas (poseedores del capital) debiera ser proporcional a los rendimientos de otras empresas que tengan riesgos correspondientes. Además, ese rendimiento debiera ser suficiente para asegurar la confianza en la integridad financiera de la empresa, para así mantener su crédito y atraer capital.

Resoluciones del Tribunal Supremo de E.U. sobre el Costo de Capital

- El rendimiento debiera ser razonablemente suficiente para asegurar la confianza en la solvencia financiera del servicio público y debiera ser adecuado, bajo una administración eficiente y económica, para mantener y soportar su crédito y permitirle generar el dinero necesario para el correcto desempeño de sus responsabilidades públicas. (*Bluefield Water Works & Improvement Company vs. Comisión de Servicios Públicos de West Virginia, 1923*)
- [E]l rendimiento a los accionistas (poseedores del capital) debiera ser proporcional a los rendimientos de otras empresas que tengan riesgos correspondientes. Además, ese rendimiento debiera ser suficiente para asegurar la confianza en la integridad financiera de la empresa, para así mantener su crédito y atraer capital. (*Comisión Federal de Energía vs. Hope Natural Gas Company, 1944*)

Los Clientes También Son Importantes

- En *Covington and Lexington Turnpike Road Co. vs. Sanford*, 164 U.S. 578 (1896), el Tribunal Supremo reconoció:

Que los [A]ccionistas no son las únicas personas cuyos derechos o intereses deben ser considerados. Los derechos del público no deben ser ignorados... No es apropiado que el público sea sometido a tarifas poco razonables, simplemente para que los accionistas puedan ganar dividendos.

Covington, 164 U.S. en 594.

- En *Comisión Federal de Energía vs. Natural Gas Pipeline Company of America*, 315 U.S. 575, 62 S. Ct. 736 (1942) se remarcó este punto:

No se puede ignorar el interés del consumidor para determinar lo que es una tarifa justa y razonable. Posiblemente, un rendimiento a la compañía del costo del servicio puede no ser justo y razonable para el público.

Id., S. Ct. en 753 (Black, Coincidiendo).

Estableciendo un Marco Regulatorio

- Los reguladores evalúan y revisan todos los costos
- Los reguladores pueden revisar todas las decisiones
- Los reguladores establecieron un conjunto de estándares progresistas para establecer tarifas justas y razonables
- Un estándar supone administración eficiente y económica

Cuál es la Historia de Puerto Rico

- Plan Integrado de Recursos, (IRP por sus siglas en inglés) Julio 2015-Sept. 2016
- Petición para la Aprobación de Orden de Transición, de Abril - Junio 2016
- “Rate Case” 2016 - 2017
- Apelación en Corte
 - Orden de Transición apelado en corte (archivado)
 - El “Rate Case” aun se encuentra ante la corte – removido al Tribunal Federal

Implementando el Acuerdo Regulatorio

- La Regulación Tradicional fue estructurada para asegurar que esta función se llevara a cabo de manera eficiente
- La distribución del riesgo incorporada en el cálculo de los ingresos totales, distribuye el riesgo al consumidor
 - Recuperar el costo real, incluyendo su costo de oportunidad de capital
 - Recuperar ingresos por crecimiento, como lo hacen las empresas competitivas

Método Regulatorio

- Regulación Basada en Costo de Servicio (COSR por sus siglas en inglés)
- Supuestos
 - Los costos son estables
 - Servicios monopolísticos
 - Crecimiento
 - Rendimiento del Capital (ROE por sus siglas en inglés) refleja riesgos bajo este grupo de supuestos

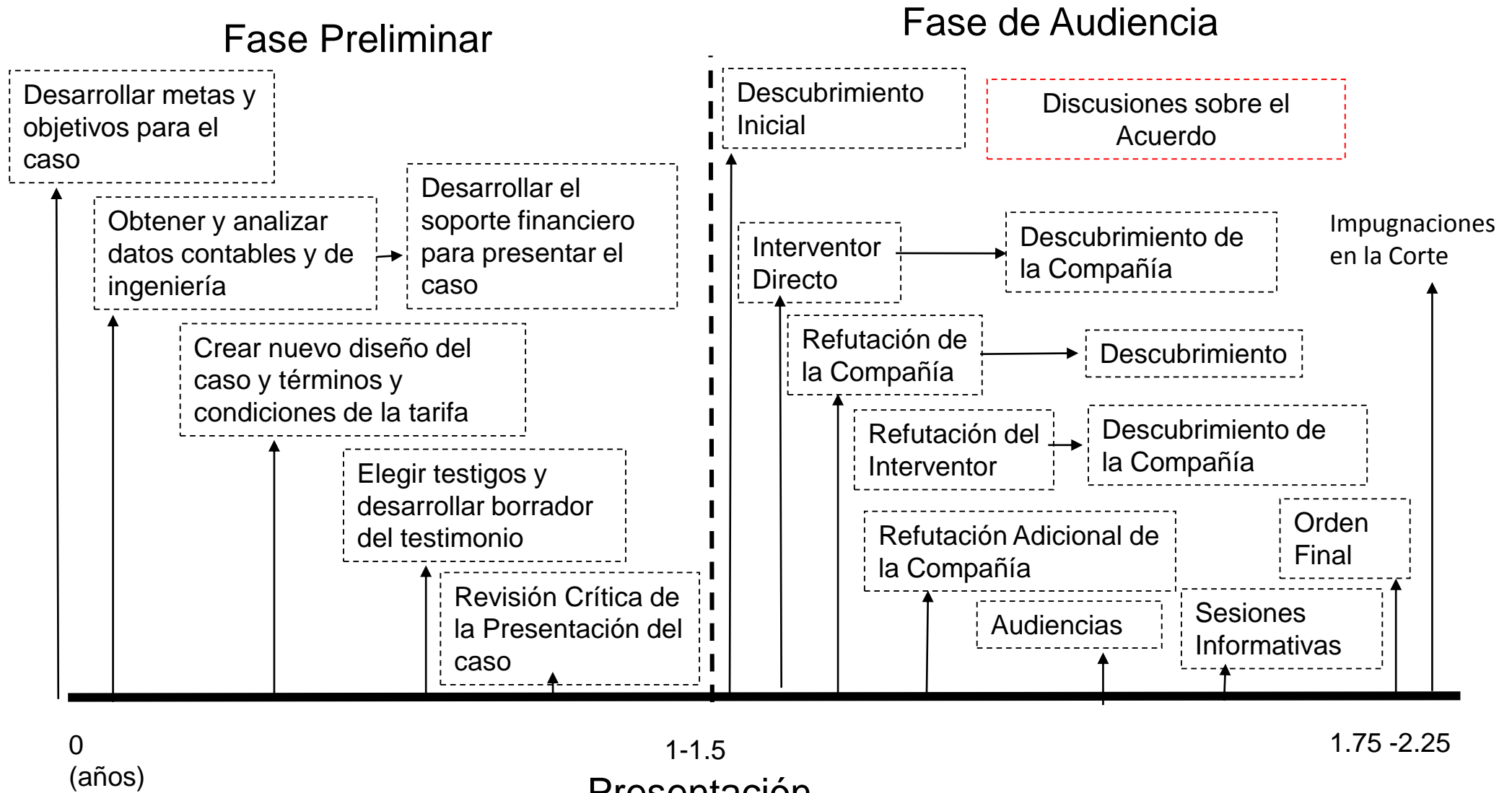
Establecimiento de Tarifas para Año de Prueba Tradicional

- Supuestos
 - Categorías estables de costo y demanda
 - Modelo de Año de Prueba Normalizado
 - No establecer tarifas sin considerar otros costos
 - No establecer tarifas retroactivas
 - El año de prueba seleccionado es representativo del futuro para tarifas basadas en costos
 - Se compensan los errores en el año de prueba versus el actual
 - Las cosas se equilibran con el tiempo

Costo de Capital

- Se puede definir el Costo del Capital como a continuación:
 - El costo del capital es la tasa de rendimiento **esperada** en los mercados de capital en el caso de otras inversiones de riesgo equivalente
- Rendimiento justo
 - Compensa a los inversionistas por los riesgos que toman
 - Permite que el servicio público mantenga integridad financiera
 - Mantiene la habilidad de atraer capital en el futuro (esto es, mantiene la calidad crediticia / solvencia del servicio público)
- Un rendimiento justo está relacionado con el “costo de oportunidad” del capital
 - Los inversionistas proporcionan capital al servicio público, renunciando así al consumo o al rendimiento de otra inversión, además de tomar el riesgo asociado con el flujo de caja del servicio. Un rendimiento justo debe ser suficiente para compensar el costo de oportunidad o los inversionistas no proporcionarán el capital al servicio público.

Cronograma para presentar el "Rate Case"



Presentación

Puntos Clave - Conclusiones

- El Estado obtiene un Servicio Esencial a un costo razonable
- La Regulación y el Contrato Regulatorio son esenciales para Atraer Capital
- El Contrato Regulatorio es un mecanismo para atender el riesgo y poder obtener un costo de capital menor
- La Regulación debe equilibrar los intereses de los consumidores y de los accionistas

Diapositivas de Referencia

- Cita Legal
- Otro Material de Referencia

Caso Binghamton Bridge en 1865

- El ... [capital necesario va] más allá de la habilidad de la empresa individual, y solo se puede obtener a través de la ayuda de riqueza en conjunto. Esto no se arriesgará a menos de que se otorguen privilegios y se proporcionen garantías en un acto de incorporación. Los deseos del público son frecuentemente tan imperativos que se impone una responsabilidad sobre el Gobierno para proporcionarlos; y como muestra la experiencia, que un Estado no debería intentar hacer esto de manera directa, es necesario otorgar a otros la facultad de hacer lo que el poder soberano no está dispuesto a hacer. Por lo tanto, la legislatura dice a a los ciudadanos públicamente comprometidos: “Si ustedes se embarcan, con su tiempo, dinero y habilidades, en una iniciativa que albergue las necesidades públicas, les otorgaremos, por un período limitado o a perpetuidad, privilegios que justificarán el gasto de su dinero, y el uso de su tiempo y habilidades.” **Dicho otorgamiento es un contrato, con prestaciones mutuas,** y la justicia y las buenas políticas por igual, requieren que la protección de la ley se asegure de ello.

(énfasis agregado)

Brandies/Holmes SW Bell 43, Sup. Ct. Rep. 544, 547 (1923)

- El inversionista acepta, al utilizar capital para un servicio público, que sus cargos al público sean razonables. Su compañía es un sustituto del estado en el desempeño del servicio público; convirtiéndose en un servidor público. La compensación que la Constitución garantiza la oportunidad de ganar es el costo razonable de llevar a cabo el negocio.