

05 de abril de 2022
IN-0017-CDR-2022

Señor
Daniel Fernández Sánchez
Director General
Dirección General Centro de Desarrollo de la Regulación

ASUNTO: INFORME TÉCNICO DE RESPUESTA A POSICIONES PRESENTADAS SOBRE LA PROPUESTA DE “METODOLOGÍA TARIFARIA ORDINARIA Y EXTRAORDINARIA PARA FIJAR EL PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES DERIVADOS DE LOS HIDROCARBUROS EN TERMINALES DE POLIDUCTO PARA ALMACENAMIENTO Y VENTAS, TERMINALES DE VENTAS EN AEROPUERTOS Y AL CONSUMIDOR FINAL”.

EXPEDIENTE: IRM-008-2020

Estimado señor:

Se remite Para lo que corresponda el informe técnico obre las respuestas a las posiciones presentadas en la audiencia pública efectuada el 26 de octubre de 2021, con objeto de conocer la propuesta de *“Metodología tarifaria ordinaria y extraordinaria para fijar el precio de los combustibles derivados de los hidrocarburos en terminales de poliducto para almacenamiento y ventas, terminales de ventas en aeropuertos y al consumidor final”*, tramitada en el expediente IRM-008-2020.

Este documento corresponde a lo establecido en la actividad 30 del procedimiento vigente para desarrollar y modificar modelos tarifarios y reglamentos técnicos DR-PO-03.

Se adjuntan los oficios OF-0239-DGAJR-2022 del 23 de marzo de 2022, y OF 0271-DGAJR-2022 del 5 de abril de 2022, en el cual analizan los argumentos jurídicos presentados en esa audiencia pública en distintas posiciones.

La Fuerza de Tarea recomienda continuar con el trámite correspondiente.

Cordialmente,

FUERZA DE TAREA
PROPUESTA TARIFARIA ORDINARIA Y EXTRAORDINARIA PARA FIJAR EL PRECIO
DE LOS COMBUSTIBLES DERIVADOS DE LOS HIDROCARBUROS EN TERMINALES
DE POLIDUCTO PARA ALMACENAMIENTO Y VENTAS, TERMINALES DE VENTAS EN
AEROPUERTOS Y AL COMSUMIDOR FINAL

Floribeth Hernández Porras
Dirección General Centro de
Desarrollo de la Regulación

Ingrid Araya Badilla
Intendencia de Energía

Álvaro Barrantes Chaves
Dirección General Centro de
Desarrollo de la Regulación

Allan Quesada Rojas
Dirección General de Asesoría
Jurídica y Regulatoria

Juan Carlos Mena Chavaría
Intendencia de Energía

Adriana Salas Leitón
Dirección General de Asesoría
Jurídica y Regulatoria

David Chacón Huamán
Intendencia de Energía

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

Informe de respuesta a posiciones

***Propuesta de Instrumento Regulatorio: Metodología Tarifaria Ordinaria y Extraordinaria para Fijar el Precio de los Combustibles Derivados de los Hidrocarburos en Terminales de Poliducto para Almacenamiento y Ventas, Terminales de Ventas en Aeropuertos y al Consumidor Final
Expediente: IRM-008-2020***

Elaborado por:

Floribeth Hernández Porras

Ingrid Araya Badilla

Juan Carlos Mena Chavarría

Allan Quesada Rojas

David Chacón Huamán

Adriana Salas Leitón

Alvaro Barrantes Chaves

Abril 2022

INFORME DE RESPUESTA A POSICIONES.

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN	5
II.	LISTA DE PARTICIPANTES CON POSICIONES ADMITIDAS	5
III.	ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS	6
1.	IATA (folios 1406 y 1407)	6
1.1.	<i>Sobre el Jet fuel</i>	6
2.	Recope (folios 1244 al 1400 y 1405)	9
2.1.	<i>Precio en terminales de ventas para productos vendidos por masa</i>	9
2.2.	<i>Precio en aeropuertos y puertos</i>	13
2.3.	<i>Sobre la forma de calcular el precio del búnker.</i>	19
2.4.	<i>Ventas a pedido de combustibles.</i>	22
2.5.	<i>Fijaciones extraordinarias y Costo Portuario</i>	26
2.6.	<i>Modificación de la redacción del subíndice r</i>	38
2.7.	<i>Diferencial de precios</i>	42
2.8.	<i>Sobre el análisis del comportamiento de la liquidación extraordinaria</i>	44
2.9.	<i>Subsidio</i>	48
2.10.	<i>Sobre la antigüedad de los datos</i>	50
2.11.	<i>Costo de almacenamiento, trasiego y distribución</i>	51
2.12.	<i>Costos y gastos de gerencias de apoyo GAI, t</i>	51
2.13.	<i>Gasto por depreciación</i>	53
2.14.	<i>Pérdidas en tránsito</i>	53
2.15.	<i>Activo Fijo Neto Operativo Revaluado</i>	57
2.16.	<i>Capital de trabajo</i>	59
2.17.	<i>Rédito</i>	63
2.18.	<i>Sobre el índice de eficiencia</i>	75
2.19.	<i>Eficiencia hasta el cuarto año</i>	77
2.20.	<i>Eficiencia a partir del quinto año</i>	84
2.21.	<i>Sobre el eficiencia en el costo de adquisición</i>	99
2.22.	<i>Liquidación por fiscalización</i>	104
3.	Defensoría de los Habitantes (folio 1401)	114
3.1.	<i>Coadyuvancia a la propuesta de metodología sometida a audiencia Pública</i>	114

INFORME DE RESPUESTA A POSICIONES

I. INTRODUCCIÓN

El 19 de enero de 2022 fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 11 y en los periódicos de circulación nacional La Teja y el Diario Extra, la convocatoria a la audiencia pública.

El 25 de febrero de 2022 se realizó la audiencia pública en la modalidad virtual y fue transmitida por medio de la plataforma Cisco Webex a las 17:15, en la cual se desarrolló la presentación de la propuesta del instrumento regulatorio denominado: *“Metodología tarifaria ordinaria y extraordinaria para fijar el precio de los combustibles derivados de los hidrocarburos en terminales de poliducto para almacenamiento y ventas, terminales de ventas en aeropuertos y al consumidor final”*, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 7593, artículo 36 y en el Decreto 29732-MP, artículos 50 a 56.

Este informe se divide en tres secciones:

1. Introducción.
2. Lista de participantes que presentaron y se admitieron sus posiciones en la audiencia pública.
3. Análisis de los argumentos de cada participante y las respectivas respuestas. En aquellas oposiciones que abordan más de un tema se enumeraron cada uno de los argumentos y se da respuesta a cada uno de ellos.

II. LISTA DE PARTICIPANTES CON POSICIONES ADMITIDAS

El 7 marzo del 2022 mediante el informe IN-160-DGAU-2022, la Dirección General de Atención al Usuario (DGAU) remitió el informe de oposiciones y coadyuvancias, el cual indica que, vencido el plazo establecido, se recibieron y admitieron 3 posiciones. Los participantes que presentaron posiciones fueron:

1. Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA por sus siglas en inglés), cédula jurídica N° 3-013-112486, representada por el señor Daniel Hernán Chereau Opazo, cédula de identidad N° 17.408.553-6 (Chile) (visible a folios 1406 y 1407)

2. Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima (en adelante Recope), cédula jurídica número 3-101-007749. Representada por la señora Annette Henchoz Castro, cédula número 1-0725-0409, en su condición de apoderada generalísima sin límite de suma (visible a folios 1244, 1245 al 1398, 1399, 1400 y 1405).
3. Defensoría de los Habitantes (en adelante La Defensoría), cédula jurídica número 3-007-137653, representada por la señora Catalina Crespo Sancho, cédula de identidad número 1-0878-0086, en su condición de Defensora de los Habitantes de la República (visible a folio 1401).

III. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS

1. IATA (folios 1406 y 1407)

1.1. *Sobre el Jet fuel*

Argumento 1.1.1: Se refiere a la mención del grado de Jet-A1, dado que se tiene entendido que Recope solicitó un cambio de grado a Jet A y que en caso de que fuese aprobado y Recope comenzara a vender Jet A debería hacerse una actualización de la referencia en la propuesta de metodología que se analiza. En lugar de nombrar las 2 referencias, se podría utilizar un término genérico de Jet Fuel o alguna referencia o norma técnica que especifica estos productos en Costa Rica.

Respuesta: Con respecto al argumento, lleva razón IATA en que en el futuro Recope podría solicitar vender otros productos, sin embargo, lo anterior ya está contemplado en la propuesta de metodología, lo anterior se puede ver en la sección: “8.3. Composición físico-química y estándares de calidad de las mezclas de hidrocarburos regulados” y en la sección “9.10. Inclusión de nuevos productos”. Por lo tanto, se recomienda el rechazo del argumento.

Argumento 1.1.2: Manifestó IATA que el costo de adquisición en la propuesta metodológica se está reemplazando la referencia al precio internacional Platt’s, y al respecto tienen una pregunta: ¿Qué incentivo tiene Recope para hacer eficiente la compra de producto, si puede hacer un traspaso, es decir, él puede traspasar todos sus costos, independientemente de la eficiencia que tenga en la compra del producto a los usuarios?

Respuesta: Con respecto a la pregunta que hace IATA, se le indica que, las empresas reguladas no pueden brindar los servicios públicos a cualquier costo, pues, tal como lo indica la Ley 7593 en su artículo 3 inciso b), la fijación de tarifas de los servicios públicos debe basarse en el principio de servicio al costo, y ello quiere decir que se deben contemplar únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, además de lo indicado en el artículo 31 sobre que la fijación de tarifas y precios debe considerar criterios de eficiencia económica. Adicionalmente, se debe tomar en cuenta lo establecido en la resolución RE-0206-JD-2021 Política Regulatoria de la Aresep, la cual, como uno de sus principios indica lo siguiente:

Eficiencia	La eficiencia está al servicio de la eficacia. El principio exige una correcta planificación, la maximización de los recursos disponibles, la racionalidad en la priorización y asignación del gasto y la inversión, la fijación de estándares, la especialización, hacer bien las cosas al menor costo posible. Obliga a examinar la necesidad e idoneidad de los medios: organización, recursos: humanos, materiales, financieros y jurídicos y su gestión, en relación con los fines. Procura la prestación eficiente de los servicios públicos de manera que se traduzca en tarifas justas, que aseguren la asequibilidad a la población y la competitividad del país.
-------------------	--

Para mayor detalle, en el informe IN-0055-CDR-2021, que sirve de sustento a la propuesta de nueva metodología tarifaria, se desarrolla ampliamente el tema de la eficiencia (ver secciones 3.2 y 4.c).

Adicionalmente la propuesta de metodología explícitamente incluye un apartado en el que se solicita a Recope información para que Aresep puede revisar su proceso de compras, no solamente de los combustibles de aviación, sino para todos los productos que comercializa:

“7.2. Eficiencia en el costo de adquisición

Recope deberá presentar anualmente, en el mes de marzo, un estudio en donde se analice su proceso de compra de combustibles en los mercados internacionales ($COA_{i,t}$), de tal forma que le permita a la IE analizar la eficiencia de este proceso.”

El objetivo final con todas estas propuestas relacionadas con la eficiencia en la prestación del servicio público es trasladar al usuario, vía precios y tarifas, la mayor eficiencia que se pueda lograr.

Por lo tanto, se da por atendida la consulta de IATA.

Argumento 1.1.3: Con respecto a la determinación del precio que defina Recope dentro de la banda, no se establece una práctica recomendada, es decir, la metodología lo que indica es que lo haga de forma transparente, pero Recope tiene la libertad de escoger el método que estime conveniente. La industria del transporte aéreo en Costa Rica ha recomendado por años la eliminación de las bandas y que en reemplazo se establezca una fórmula única que sea automática, por medio de la indexación a referencias de mercado y la razón porque se ha recomendado es porque el combustible de aviación es un mercado muy especial, en el sentido que el precio que ha ofrecido Costa Rica históricamente es más alto que el del resto de la región y no guarda correlación con el precio de los competidores. Por ello consideran que, sería más conveniente y eficiente que para el combustible de aviación, existiese una indexación automática a una referencia internacional y no un establecimiento de una banda y luego un segundo paso en el que Recope tiene la potestad de elegir un precio de esa banda.

Respuesta: Sobre lo indicado por IATA se le indica que, los precios del combustible para aviación y cualquier otro producto que comercialice Recope, deben partir de una base para poder ser indexados o actualizados, por lo tanto, la propuesta señala que para los productos de aviación se parta de las bandas tarifarias, las cuales consideran el precio internacional por medio del costo de adquisición del producto, el cual incluye además del precio del producto, el flete de transporte, seguros, margen de comercialización del proveedor, costo portuario; y la incorporación de otras variables del mercado local, como lo son: los subsidios (si corresponden), el diferencial de precios, las liquidaciones, canon, impuestos, margen de operación de Recope, rendimiento sobre la base tarifaria y dentro de las bandas definidas en cada fijación tarifaria, cualquier precio es una alternativa, la cual elegirá Recope con los criterios que la misma propuesta de metodología establece en la sección “**6.5. Precio de venta en terminales aeropuerto y puertos**”, por lo tanto, Recope tiene una cierta libertad dentro de estos parámetros establecidos y podrá hacer las actualizaciones que considere.

Por lo tanto, se considera que la propuesta metodológica además de permitir la competitividad y la flexibilidad para la venta de combustibles para aviación por parte de Recope, considera las condiciones del mercado internacional, por medio de la

variable $COA_{i,j}$, además, la libertad de Recope está establecida dentro de los límites de la banda establecidos y por los criterios definidos para calcular el precio final.

Además de que la propuesta de bandas tarifarias es consistente con el marco legal actual, según se detalla en el respectivo informe técnico (ver informe IN-0055-CDR-2021, sección 3).

Por lo tanto, se considera que la recurrente no lleva razón en este argumento.

2. Recope (folios 1244 al 1400 y 1405)

2.1. Precio en terminales de ventas para productos vendidos por masa

Argumento 2.1.1: En relación con la propuesta de venta de productos por masa y sobre el cálculo de la densidad de referencia ($DRF_{i,t}$) resulta necesario hacer los siguientes señalamientos. En el caso del GLP y el propano comercial, se sugiere valorar el siguiente cambio:

Variable	Redacción original	Redacción propuesta
$DRF_{i,t}$	Para el GLP y el propano comercial: la fuente de referencia para la determinación del parámetro $DRF_{h,t}$ será proporcionado por RECOPE conforme los valores indicados en la norma GPA 2145-16 (versión vigente), aquella que la sustituya, u otra norma que demuestre equivalencia y validez con condiciones de corrección para densidades y volúmenes observados a una temperatura de 15 °C y presión atmosférica, entendidos como condiciones estándar.	Para el GLP y el propano comercial: la fuente de referencia para la determinación del parámetro $DRF_{h,t}$ será proporcionado por RECOPE conforme los valores indicados en la norma GPA 2145-16 (versión vigente), aquella que la sustituya, u otra norma que demuestre equivalencia y validez con condiciones de corrección para densidades y volúmenes observados a una temperatura de 15 °C y presión atmosférica, entendidos como condiciones estándar. Para este fin se valorarán las cantidades de propano y componentes más livianos a éste, como la cantidad total de propano y los butanos y componentes más pesados a éstos como la cantidad total de butano.

Respuesta:

En la ecuación 6 de la propuesta de metodología tarifaria sometida a audiencia pública, se desarrolla la forma de cálculo de la Densidad de referencia ($DRF_{i,t}$) la cual indica lo siguiente:

“Para la determinación de la densidad de referencia, del combustible “i” se utiliza la siguiente ecuación:

$$DRF_{i,t} = \sum_{h=1}^H \gamma_h * DRF_{h,t} \quad (\text{Ecuación 6})$$

Donde:

$DRF_{i,t}$	=	Densidad de referencia del combustible “i”, en el ajuste tarifario “t”.
γ_h	=	Proporción de cada combustible o componente “h” que se utiliza en la mezcla, y en donde $0 < \gamma_h \leq 1$ y la $\sum_{h=1}^H \gamma_h = 1$. Para el caso de mezclas de productos nuevos se utilizará el γ_h teórico proporcionado por Recope. Para el caso de búnker, emulsiones asfálticas y asfalto, $\gamma_h = 1$.
$DRF_{h,t}$	=	Densidad de referencia del combustible o componente “h”, en el ajuste tarifario “t”, expresado en kilogramos por metro cúbico.
i	=	Tipos de combustibles.
h	=	Subíndice que representa cada uno de los combustibles o componentes derivados de hidrocarburos o biocombustibles, los cuales componen la mezcla del combustible “i”.
H	=	Subíndice que denota el número de combustibles o componentes derivados de hidrocarburos o biocombustibles.
t	=	Subíndice que representa cada fijación tarifaria.”

Adicionalmente en los párrafos explicativos posterior a la ecuación 6 en mención se indica lo siguiente:

“Para el GLP y el propano comercial: la fuente de referencia para la determinación del parámetro $DRF_{h,t}$ será proporcionado por Recope conforme los valores indicados en la norma GPA 2145-16 (versión vigente), aquella que la sustituya, u otra norma que demuestre equivalencia y validez con condiciones de corrección para densidades y volúmenes observados a una temperatura de 15°C y presión atmosférica, entendidos como condiciones estándar.

Para el búnker, asfaltos y emulsiones asfálticas tanto de rompimiento rápido como lento: el valor del parámetro $DRF_{h,t}$ será el promedio de las medianas mensuales de las densidades corregidas a una temperatura de 15°C y presión atmosférica, entendidos como condiciones estándar, correspondientes a las ventas históricas de cada producto, medidas en brazo de carga o en tanque, de los últimos 3 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario. La estimación de este estadístico será proporcionada por Recope para cada fijación tarifaria.

Para productos nuevos, la fuente de referencia para la determinación del parámetro $DRF_{h,t}$ será proporcionada por Recope y deberá justificar en detalle la equivalencia y validez técnica y jurídica del valor propuesto.

En el caso del GLP y el propano comercial, el porcentaje de mezcla a utilizar en cada fijación se determinará con base en los 3 últimos informes de compras de combustible presentados, según las compras registradas para cada componente de la mezcla.

En caso de que se requiera modificar o no se pueda determinar con el detalle requerido los componentes o porcentajes de la mezcla (γ_h) a utilizar en la ecuación 6, la Intendencia de Energía (o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria) podrá utilizar para el cálculo la información establecida en los informes de compra y los análisis de calidad realizados por Recope y la Autoridad Reguladora, justificando con detalle las razones jurídicas y técnicas del análisis e incorporación.

(...)”

Considerando que el GLP es una mezcla principalmente formada por propano y butano, pero que además contiene trazas de otros componentes más livianos que

el propano (tal como el metano y etano), o más pesados que el butano (tal como el pentano); y dado lo anterior, la suma de las proporciones de propano y butano puede ser menor cercano pero menor a 100%, se considera apropiado precisar en la redacción cómo se contabilizarán en el cálculo las fracciones livianas y pesadas de estos componentes adicionales en la mezcla, para asegurar que la suma total de los y_H sea igual a 1.

Por otro lado no se considera necesario modificar los términos expresados en la ecuación (6), ya que está claramente expresado la fuente de referencia y como se va a determinar las variables " γ_h " y la " $DRF_{h,t}$ " necesarias para obtener la " $DRF_{i,t}$ " en cada uno de los combustible que requieren la fijación tarifaria por masa. Por lo tanto, únicamente se debe precisa en el texto adicionando lo que Recope indica, la cual se escribe a continuación (mejorando la puntuación y el orden para una mejor lectura del texto), sin que esto represente una modificación en la forma de cálculo.

"Para el GLP y el propano comercial: la fuente de referencia para la determinación del parámetro $DRF_{h,t}$ será proporcionado por RECOPE conforme los valores indicados en la norma GPA 2145-16 (versión vigente), aquella que la sustituya, u otra norma que demuestre equivalencia y validez con condiciones de corrección para densidades y volúmenes observados a una temperatura de 15°C y presión atmosférica, entendidos como condiciones estándar". Para este fin se considerarán como la cantidad total de propano: las cantidades de propano y componentes más livianos a éste. Y como la cantidad total de butano: los butanos y componentes más pesados a éstos".

Por lo anterior, lleva razón parcialmente Recope y se procede a aclarar la redacción de la propuesta de metodología, en los términos anteriormente expuestos.

Argumento 2.1.2: Señaló el opositor, que si bien RECOPE ya implementa en sus sistemas de facturación aspectos que facultan la venta en masa, existen procesos complementarios que requieren ajustes, lo cual implica planificación, presupuestación e implementación. Este cambio impacta las actividades ligadas no solo a la facturación sino también al manejo volumétrico y toda la parte del área de Analítica (BI) que requiere la ejecución de múltiples actividades, algunas de las cuales no pueden ser realizadas en forma paralela y que resultan fundamentales para la generación de los cubos estadísticos de ventas, por lo cual consideramos prudente solicitar una ampliación de un año y medio para ejecutar los cambios

necesarios en forma integral, bajo el entendido que RECOPE se compromete a hacerlo en el menor tiempo posible.

Respuesta: Recope en la pasada audiencia pública solicitó que se implementara la venta por masa, proponiendo un plazo de nueve meses para la implementación del sistema de facturación del GLP (folio, 336). Sin embargo, la Aresep consideró oportuno extender el plazo a un año para tomar en consideración la incorporación de la venta por masa de otros productos también solicitados por Recope.

Respecto a la nueva solicitud de extensión realizada por Recope considerando mitigar el riesgo de que finalice el plazo establecido en el transitorio de aplicación en la metodología y Recope no haya finiquitado las modificaciones y adaptaciones necesarias para la implementación de la facturación y manejo de las variables en masa, se recomienda aceptar la propuesta de ampliación del plazo al año y medio sugerido por Recope.

2.2. Precio en aeropuertos y puertos.

Argumento 2.2.1: Dado que la propuesta plantea que el precio de venta se fije con base en los precios de importación real de cada combustible, existe el riesgo de que un producto mantenga el precio fijo por más de un mes, dado que por diferentes razones, en un mes en particular puede darse que no se tenga conocimiento de un embarque (BL) para algún producto, por lo que no se tendría un precio de importación para fijar el precio, y por lo tanto, el valor de la variable $COA_{i,t}$ de un periodo anterior, sea el que tenga que utilizarse en el periodo de estudio (página 4 y 5).

Respuesta: Sobre lo argumentando, se le indica a Recope que, efectivamente, bajo el escenario que para algún producto y en un periodo de tiempo particular, no se tenga información de un embarque, lo que se debe utilizar para la fijación del precio, sería la última información que se tenga (información de la fijación tarifaria anterior). De igual manera, es una situación que ni Aresep ni Recope pueden controlar, porque dependerá de las ventas y compras que se realicen de cada uno de los productos analizados.

Dado el argumento, se propone incluir en la sección 7.1. como tercer párrafo lo siguiente: *“En el caso en que, entre la fecha de corte del estudio anterior y la fecha de corte del estudio a realizar, no se cuente con información de ningún embarque,*

se mantendrá la información del BL utilizada en el estudio tarifario anterior que se encuentre vigente.”

Adicionalmente y como una precisión y aclaración, resulta necesaria modificar el penúltimo párrafo de la sección 7.1., para que en el mismo quede claro que lo que se quería era indicar que se mantenía el costo de adquisición del producto:

“En caso de que no haya compras registradas para un producto, se mantendrá el costo fijado ($COA_{i,t}$) en el estudio tarifario vigente.”

Por lo anterior, lleva razón parcialmente Recope y se procede a aclarar la redacción de la propuesta de metodología, en los términos anteriormente expuestos.

Argumento 2.2.2: Indica Recope que, el Jet Fuel es un producto consumido principalmente por líneas aéreas de pasajeros y de mercancías, y que el Plan Nacional de Desarrollo Turístico 2017-2021, se plantea como una estrategia de desarrollo turístico la atracción de líneas aéreas para aumentar el número de asientos disponibles. Por lo que, Recope considera que es necesario que el precio del Jet fuel no sea un obstáculo para cumplir con los objetivos de la política nacional. Argumentó que, la propuesta metodológica de la Aresep tiene el defecto que el precio de venta interno no se ajustaría al precio internacional y al de los aeropuertos con los que compite el país. Explica que en la práctica actual, todas las semanas se modifica el valor de $PR_{i,j}$, de tal forma que las líneas aéreas tienen un precio de venta que se ajusta frecuentemente con el precio internacional, sin embargo, con la propuesta de metodología, la incorporación de la variable $COA_{i,t}$, ello no sería posible, debido a que depende de las fechas de BL de importación distantes con respecto al momento donde se calcula el precio de venta entre las bandas, por lo que el precio de venta interno se desconectaría de la dinámica del mercado internacional.

Recope hace un ejercicio en el que muestra la comparación del $COA_{i,t}$ que se usaría cada semana y el comportamiento que se da en los mercados internacionales, indica que, la propuesta de metodología provocaría que el precio de venta interno no se ajuste al mercado internacional, en este sentido, la fijación de precios estaría desfasada del resto del mercado en detrimento del valor de compra y venta del producto por parte de Recope y consecuentemente del consumidor.

Indica que el procedimiento compromete la competitividad no sólo de Recope, sino del país, dado que las líneas aéreas buscarán abastecerse en otros mercados con

mejores precios, esto limitaría el aumento de las ventas del Jef Fuel y la posibilidad de que los gastos fijos de la empresa sean absorbidos por un mayor volumen de ventas, afectando indirectamente el precio de otros combustibles, violentando el principio de equilibrio financiero.

Por lo tanto, tener valores de $COA_{i,t}$ de embarques no recientes, se aleja de lo que en los días de venta podría estar sucediendo con los precios internacionales. Al vender a un costo mucho más bajo, podría ocasionar que hayan más demandantes que se aprovecharían de la coyuntura regulatoria. Esa situación de descalce entre los costos del $COA_{i,t}$ y el mercado internacional sería aprovechada por los compradores internacionales para abastecerse en el país, a un precio más bajo que el internacional. Es decir, la ventaja de haber adquirido un producto a un costo menor empiezan a disfrutarlo clientes internacionales siendo un tipo de desviación de comercio. Si la situación fuera a la inversa, en la que los precios del $COA_{i,t}$ fueran superiores a los de puntos de venta sustitutos, los potenciales clientes internacionales no comprarían en el país.

Respuesta: Con respecto a lo argumentado, contrario a lo indicado por la recurrente, la Aresep antes de proponer el cambio en la metodología realizó simulaciones basadas en estudios extraordinarios y utilizando la información propuesta se observó disminución en el rezago temporal en que los precios internacionales se reflejarían en el mercado local, lo anterior permite la transmisión sistemática de las señales del mercado internacional en un periodo de tiempo menor, con lo cual, las tarifas nacionales reflejarán de modo consecuente y oportuno el comportamiento del mercado internacional, lo anterior puede ser revisado en la sección “**4. CAMBIOS PROPUESTOS Y JUSTIFICACIÓN**”. Si bien, con la utilización de los $PR_{i,j}$ de Platt’s, si era posible que siempre se tuvieran precios de referencia, esto generaba que cuando se hacían ajustes por diferencial, se generaran rezagos de entre 6 y 13 semanas, con lo cual en definitiva no se estaba replicando el comportamiento del mercado internacional en el mercado local de forma expedita.

Sobre lo señalado se le indica que, cualquiera que sea el método que se emplee, los precios de los combustibles de la región siempre estarán en competencia y los clientes buscarán en la medida de lo posible abastecerse en el país que les resulte más conveniente, así funcionan los mercados y Aresep no puede saber cómo se va a comportar el mercado a priori, por esta razón y para dar flexibilidad y competencia en el mercado se propone mantener el criterio de que los precios de los combustibles utilizados para aviación se fijen por medio de una banda tarifaria, por medio de la cual, todos los precios dentro de la banda estarían aprobados y bajo un

procedimiento transparente Recope puede decidir cuál precio cobrar dentro de esa banda.

Adicionalmente, en la propuesta de metodología se establece claramente en la sección “**7.2 Eficiencia en el costo de adquisición**”, que Recope deberá presentar anualmente un estudio en donde se analice su proceso de compra de combustibles en los mercados internacionales, de tal forma que le permita a la IE analizar la eficiencia del proceso.

Por lo tanto, se recomienda rechazar el argumento.

Argumento 2.2.3: Respecto de la determinación de la banda, dado que sería una desviación estándar de los $COA_{i,t}$ de los últimos 24 meses, eso serían alrededor de 36 observaciones, dado que se recibe un embarque o dos por mes. Actualmente es una desviación de 300 observaciones de precios Platt's. En el primero de los casos la desviación es menor que en el segundo, con lo cual el precio calculado dentro de la banda es más probable que quede en algunos de los límites de la banda, impidiendo que se ajuste a la dinámica del mercado del Jet Fuel.

La propuesta metodológica debería incorporar la realidad del mercado del Jet fuel y considerar las consecuencias que ella podría tener sobre la competitividad del sector turismo y las operaciones de las líneas aéreas en Costa Rica y el impacto indirecto en los costos fijos unitarios de todos los productos de venta, por tal razón, se solicita que la Aresep defina un procedimiento diferente para la fijación del precio de venta del Jet Fuel, en el que se evite que el mismo se fije en periodos de tiempo que afectan la competitividad del producto con respecto a otros mercados en donde operan los consumidores de éste, particularmente en una coyuntura donde las líneas aéreas se han visto seriamente afectadas por la pandemia de covid-19 y todavía se encuentran en recuperación. La solicitud es extensiva al IFO-380 y el Av gas.

Aunque el periodo de tiempo considerado es mayor (24 meses), la cantidad de observaciones disminuyen con respecto a los 300 datos que se tienen actualmente (14 meses). Lo anterior no es razonable desde la perspectiva estadística, debido a que entre mayor cantidad de datos es más fiable el resultado.

Para efectos de fijar los límites de las bandas y los precios de los productos que se venden en puertos y aeropuertos, se propone utilizar costos CIF que reflejen la realidad del mercado internacional.

Al respecto, Recope propone:

Ecuación Propuesta:

$$COA_{i,t} = \frac{PR_{i,t} + Premium_{\tau} + Fl_{i,t} + Se_{i,t} + CP_{i,t}}{158,987 * TCR_t}$$

Donde:

$PR_{i,t}$	Precio de referencia internacional FOB del combustible i, expresado en dólares por barril para el ajuste tarifario t de los últimos 10 días hábiles
$Premium_{\tau}$	Monto por concepto de Premium del contrato de importación del combustible i, vigente en el ajuste tarifario t, expresado en dólares por barril.
$Fl_{i,t}$	Flete internacional promedio reportado en los Estados Financieros durante los últimos 12 meses, expresado en dólares por barril.
$Se_{i,t}$	Seguro internacional promedio reportado en los Estados Financieros durante los últimos 12 meses, expresado en dólares por barril.
$CP_{i,t}$	Costo portuario promedio reportado en los Estados Financieros durante los últimos 12 meses, expresado en dólares por barril.

El precio de referencia internacional FOB se calcula como el promedio simple de las observaciones para las cuales existen datos de los precios internacionales disponibles en el periodo de los 15 días naturales anteriores al segundo viernes de cada mes, reportados por las fuentes de referencia. El valor de la observación diaria es el promedio simple de las cotizaciones alta y baja reportadas en la fuente de información, según el siguiente orden de preferencia:

- "Platt's Oilgram Price Report" de la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América (USA), publicado por McGraw Hill Financial.
- Cualquier otra fuente siempre y cuando esté formalmente reconocida por Aresep. Dicha fuente deberá estar basada en un software o plataforma virtual que contenga información del precio del petróleo crudo y de sus derivados, además la información disponible debe estar fundamentada en información pública de las distintas bolsas de valores o *commodities* a nivel mundial.

Los precios se expresarán en dólares de los Estados Unidos (USD) por barril y se convertirá a colones por litro, utilizando un factor de conversión de 158,987 litros por barril y el tipo de cambio definido en la presente metodología.”

En relación con el cálculo de la banda de precios, la misma se definirá considerando una desviación estándar. De esta forma, el límite superior corresponderá con la ecuación 2, más una desviación estándar y el límite inferior como la ecuación 2, menos una desviación estándar. En ambos casos, el valor de $COA_{i,t}$ se determina según la redefinición realizada para el Jet fuel, Av-gas e IFO en la ecuación []. De esta forma, los límites se expresarán de la siguiente forma:

Límite superior:

$$NPPC_{i,t}^{\text{máx}} = COA_{i,t} + \sigma_{i,t} + AS_{i,t} - SE_{i,t} - SC_{i,t} + DA_{i,t} - ALE_{i,t} + IU_{i,t} + Ca_{i,t} + MO_{i,t} + RSBT_{i,t} - ALO_{i,t} \text{ (Ecuación 7)}$$

Límite inferior:

$$NPPC_{i,t}^{\text{máx}} = COA_{i,t} - \sigma_{i,t} + AS_{i,t} - SE_{i,t} - SC_{i,t} + DA_{i,t} - ALE_{i,t} + IU_{i,t} + Ca_{i,t} + MO_{i,t} + RSBT_{i,t} - ALO_{i,t} \text{ (Ecuación 8)}$$

Donde:

$COA_{i,t}$ Precio de compra por litro del combustible i en el ajuste tarifario t , calculado según la ecuación [].

$\sigma_{i,t}$ La desviación estándar del precio internacional FOB del producto i (PR_i), correspondiente a las 300 observaciones previas al segundo viernes de cada mes.

$SE_{i,t}$, $AS_{i,t}$, $SC_{i,t}$, $DA_{i,t}$, $ALE_{i,t}$, $IU_{i,t}$, $Ca_{i,t}$, $MO_{i,t}$, $RSBT_{i,t}$, $ALO_{i,t}$, tendrán las mismas definiciones incluidas en la ecuación 4.

RECOPE podrá ajustar periódicamente el precio de venta del Jet fuel, Av-gas e IFO-380, ajustando únicamente el valor de $COA_{i,t}$ de acuerdo con la ecuación [], y dejando constantes los restantes valores de la ecuación 4.”

Respuesta: Recope considerando aspectos como la competitividad del sector de combustibles para aviación y la realidad del Jet fuel, propone que el precio se defina considerando la referencia internacional de Platt’s; sobre ello, se indica que en la sección “**4. CAMBIOS PROPUESTOS Y JUSTIFICACIÓN**” de la propuesta se explica que uno de los principales cambios fue la fuente de información a utilizar en los estudios tarifarios para la determinación del precio internacional de referencia y se propone el uso de un informe de compras de combustible, con el fin de transmitir de un modo más preciso y sistemático los cambios en los precios que debe pagar

el consumidor final, de tal forma que los precios en el mercado internacional sean trasladados al mercado nacional oportunamente y de un modo estable.

Como resultado de lo anterior, se contribuye a disminuir el rezago tarifario y garantizar los recursos necesarios a Recope, para su operación bajo el principio de servicio al costo. Adicionalmente, basados en estudios tarifarios extraordinarios anteriores se realizaron simulaciones utilizando la fuente de información propuesta y se observó una disminución del rezago temporal. Se explicó que, actualmente, utilizar el reconocimiento de las facturas de compra genera un rezago de entre 6 y 13 semanas, mientras que con la nueva propuesta este rezago podría rondar entre 0 y 2 semanas. Lo anterior permite la transmisión sistemática de las señales del mercado internacional en un periodo de tiempo menor, con lo cual las tarifas nacionales reflejarán de modo consecuente y oportuno el comportamiento del mercado internacional, consistente con la dinámica de compra de Recope en dicho mercado. Por lo tanto, aunque la desviación estándar para el cálculo de las bandas tarifarias se conformará de menos observaciones, se considera que el impacto en el rezago de tiempo y en el diferencial de precios sea menor con respecto a la metodología vigente, además de que cuando se utilizan más datos, hay menor volatilidad y se corre el riesgo de no reflejar la realidad más reciente.

Por lo tanto, se recomienda rechazar el argumento.

2.3. Sobre la forma de calcular el precio del búnker.

Argumento 2.3.1: Recope solicita que la Autoridad Reguladora defina un procedimiento particular para la determinación del precio de venta del búnker, que evite que el mismo quede fijo por largos periodos de tiempo, afectando la competitividad de los consumidores del producto, quienes se enfrentan a la competencia interna por la importación de productos, o externa, por la exportación de productos. Se suma a dicha situación el efecto que tiene el subsidio de la Política Sectorial (Decreto Ejecutivo No 39437-MINAE) sobre el precio de otros combustibles, como las gasolinas y el diésel.

De esta forma, cuando el precio internacional del búnker disminuya y también lo haga el costo de importación, entonces el valor absoluto del subsidio aumenta y también la asignación del subsidio, con el agravante de que las gasolinas y el diésel lo tienen que soportar por un mayor periodo de tiempo, dado que el precio no cambiará hasta que haya un nuevo embarque.

Respuesta: Es importante en primera instancia recordar el funcionamiento de la propuesta metodológica; en la cual se emplea la información de compras lo más actualizada posible al momento del estudio tarifario. De este modo, para las gasolinas, por ejemplo: se tomará toda la información disponible del producto adquirido, la cual refleja el comportamiento de compra de Recope en el último mes y por consiguiente la dinámica del mercado internacional en el cual la empresa regulada adquirió el producto.

De esta forma, el precio de la gasolina reflejará las condiciones de compra de dicho hidrocarburo en el último mes, con lo cual, el producto estaría siendo vendido a un precio relativamente similar al costo al cual se adquirió en el mercado internacional, más un conjunto de costos y gastos nacionales.

De este modo, el mecanismo de transmisión es consistente y sistemático, logrando reflejar la dinámica de compra en el mercado internacional, y acercando con la información más actualizada posible, el precio de venta con los costos reales del producto.

Lo anterior, es consistente con lo estipulado en la Ley N°. 7593, la cual, en su artículo 3, inciso b, define el servicio al costo como:

*“**Servicio al costo.** Principio que determina la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad, de acuerdo con lo que establece el artículo 31.”*

Y está fundamentado en el artículo 31 de dicho cuerpo normativo, en el cual se indica que se deberán tomar en consideración los efectos sobre los costos que pueda generar factores externos como el precio de los hidrocarburos, al tiempo que se debe garantizar el equilibrio financiero de la empresa.

En concordancia con lo anterior, el desarrollo de la presente propuesta metodológica permite incluir dentro de la fijación tarifaria la información del servicio al costo más actualizada, con lo cual se busca una mayor reflectividad de los costos reales de la actividad y por consiguiente garantizar el equilibrio financiero.

Para el caso del búnker, el problema evidenciado por Recope, está relacionado con la baja rotación del producto, es decir, el hecho de que no todos los meses se presentan compras de dicho hidrocarburo, y dado que el precio estará en función de los costos del producto adquirido, lo que sucederá es que el precio de este

producto se mantenga relativamente estable, pues el producto que Recope venderá en sus terminales será el que importó el mes previo y por consiguiente el precio reflejará el costo de dicha compra.

Lo anterior, permite que el precio de Recope guarde consistencia con el costo de dicho producto, sin embargo, si el precio del búnker sube en el mercado internacional y Recope no compró en ese mes, entonces, esa subida no se reflejará en el mercado nacional, pues sus costos reales no han aumentado.

Al respecto Recope aduce que eso afectaría la competitividad del país, pues puede que hayan momentos en que el precio internacional baje y esto no se refleje en el mercado nacional, pues Recope no compró en esa coyuntura, sin embargo es importante comprender que la competitividad está relacionada de modo directo con los costos de la actividad y el manejo de la operación, por ello si Recope logra comprar en ese momento en que el precio esté bajo, eso se reflejará en sus costos y consecuentemente en la tarifa, pero si Recope no compra en ese momento por temas logísticos, el producto que se encuentre en tanque tendrá el costo de la última importación, es decir, el costo no varía.

De acogerse la petición de Recope se procedería a una disminución temporal ficticia del precio, pues los costos reales no han cambiado, lo cual ocasiona una diferencia entre el precio de venta y el costo de importación del producto que se está comercializando. Esto eventualmente afectaría el equilibrio financiero y el servicio al costo, y ocasionará que esta diferencia entre el costo y precio sea trasladada a tarifa mediante el rezago tarifario, es decir; de igual manera se tendría el mismo resultado tarifario en el mediano plazo, con el agravante de que se genera una mayor volatilidad en el precio nacional, y sus efectos se trasladarán intermensualmente, distorsionando la reflectividad de costos en la tarifa.

De este modo, se considera que, para mejorar la competitividad de dicho precio, se tiene que abarcar el tema de modo integral, es decir, si se requiere que el precio sea menor o que refleje de modo más oportuno el mercado internacional, es necesario que los costos de Recope sean menores o que reflejen de modo más oportuno el mercado internacional, pues de ser así, la metodología sería capaz de reflejar de modo sistémico esas condiciones operativas.

En ocasiones, por temas logísticos es difícil que Recope compre todos los meses, por ejemplo, el búnker ha ido disminuyendo su participación comercial, pues se ha recurrido a otros productos menos contaminantes, con lo cual se han modificado las calderas de diversas industrias, lo que ocasiona que se reduzcan las ventas y esto obliga a Recope a almacenar producto por más tiempo, lo que explica la baja

rotación. Este elemento estructural es el que explica el comportamiento observado en las compras de Recope y por consiguiente, es lo que se esperaría observar en el precio, por ello, en caso de querer mayor competitividad, se requeriría de una estrategia integral que permita reducir los costos reales de la actividad.

En relación con el subsidio, este se determinará en función de las condiciones operativas existentes en el momento del cálculo, por ello, si este precio es estable durante varios periodos mensuales, el subsidio unitario también debería de serlo, y si cada vez se compra menos búnker, esto implica que el subsidio es cada vez menor, lo cual se reflejaría de un modo más sistemático y consistente en esta propuesta metodológica.

Por lo anterior, se recomienda rechazar este argumento.

2.4. Ventas a pedido de combustibles.

Argumento 2.4.1: Se solicita que para los productos que se encuentren dentro del pliego tarifario, y que tengan un único cliente, sea definido el precio de venta de la misma manera en que se fija para los productos que se venden en puertos y aeropuertos.

Respuesta: Tal y como indica Recope en el desarrollo de su argumento, existen productos cuyo comportamiento particular, ocasiona que se compren de modo esporádico y en función de las necesidades de compra de agentes específicos, como por ejemplo el caso del Búnker Térmico, en donde la venta de este producto estará supeditada a las necesidades del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Lo anterior, puede ocasionar que Recope venda el producto al ICE a un precio mayor o menor del que efectivamente le costó, debido a las diferencias temporales existentes entre el momento de venta y el momento del cálculo tarifario, estas diferencias podrían ser subsanables por medio del diferencial de precios, sin embargo, tal y como indica Recope en su posición:

“El diferencial de precios es lo que permite recuperar esa pérdida, o devolver la ganancia si fuera del caso. Pero debido a que la demanda de este producto responde a condiciones particulares de un único cliente, pueden presentarse situación donde dicho costo no podría liquidarse, ya que no existen ventas estimadas para el resto del año. Por lo tanto, podría inducirse a un desequilibrio financiero, o generar un subsidio

cruzado entre los productos que adquiere la empresa para atender la demanda nacional". (Folio 1260).

Es decir, debido a que las ventas son esporádicas, puede suceder que en los próximos meses no se estimen ventas de dicho producto y por consiguiente el diferencial de precios no se podrá recuperar.

Esta situación podría ser subsanada por medio de la presente propuesta metodológica, pues busca una mejor reflectividad de los costos, de un modo más oportuno, sistemático y consistente. En otras palabras, la propuesta metodológica, permite abrir espacios para que los costos de las compras que realice Recope de estos productos tan específicos se trasladen de un modo oportuno a la tarifa y por consiguiente puedan ser recuperados al momento de la venta al ICE o a cualquier otro agente con esta condición.

Para ejemplificar lo anterior, tomemos un caso de un embarque cuya fecha de BL, es el 9/3/22 y dado que la fecha de corte del estudio extraordinario es el 11/3/22, dicho embarque ingresaría en el informe de compras que se utilizará para la determinación del costo de adquisición.

Dado que estas ventas son esporádicas, se podría suponer que esta fue la única compra en este periodo y por ello, este embarque determinará el costo de adquisición de dicho producto, lo cual implica que el precio de este embarque determinará de modo directo el precio que se calcule en el estudio tarifario.

Lo anterior, permite la adecuada reflectividad de los costos, pues al momento de cobrar el producto con base en este estudio, el monto que recuperará Recope por concepto de costo de adquisición aproximará de un modo adecuado el costo real incurrido por Recope en la compra correspondiente.

De esta manera, es de esperar que, si se cobra el precio estimado con dicho costo de adquisición, el rezago será cero, de igual manera, en caso de exista alguna discrepancia, entraría el rezago tarifario con una periodicidad semestral, el cual daría la posibilidad de recuperar el monto en caso de ser necesario.

A su vez, en caso de que no se recuperara en ese periodo el monto respectivo (por ejemplo el ICE no compró en ese semestre), estas diferencias persistirían, pero podrán ser recuperadas por medio de la liquidación extraordinaria ALE, la cual incluye un componente LAL de liquidación de estas diferencias, el cual está diseñado justamente para evitar que estas diferencias persistan en el tiempo y por

consiguiente evitan que un agente utilice estrategias inadecuadas para persuadir el pago que le corresponde por el costo del producto.

Todo lo anterior, no es posible en la metodología actual, ya que utiliza un precio de referencia de los últimos 15 días, el cual podría no reflejar el precio que efectivamente se pagó por el cargamento, por ejemplo, si Recope compró antes de estos 15 días ese precio no estaría incluido en el cálculo, y si los precios variaron sustancialmente entre ambas fechas (como sucedió con el inicio de la invasión de Rusia a Ucrania), se generará una diferencia importante que cómo indica Recope no se podría recuperar por medio del diferencial, debido a que en los próximos meses es probable que no hayan más compras de este producto.

A su vez, el producto que se le suministra al ICE presenta unas especificaciones que difieren del búnker convencional, y como se ha observado en los últimos procesos de licitación de Recope para los embarques de bunker bajo en azufre, los oferentes estiman una prima por el producto sumamente elevada, es decir, el producto es muy específico, y por estas razones sus costos no logran ser adecuadamente representados por las referencias existentes.

Por todo lo anterior, la presente propuesta de metodología incorpora la determinación del precio con base en el costo de adquisición, el diferencial semestral y la liquidación de las diferencias (LAL), los cuales permitirán recuperar de mejor manera estos costos.

Sin embargo, es importante indicar que, para potenciar todas las bondades antes mencionadas, es relevante que el producto se cobre y pague con base en los precios que resulten del estudio tarifario que incorpora el embarque en cuestión, por esta razón, la gestión y acuerdos comerciales que existan en torno a estos productos son fundamentales, y dadas las condiciones excepcionales asociadas a estos productos, se considera que es posible realizar estos acuerdos para adecuarse a dicha dinámica.

De hecho, en la actualidad de modo excepcional para el Búnker Térmico del ICE, se ajustan las condiciones comerciales a fin de no llevar este producto a las terminales de venta de Recope, si no que directamente del muelle se dirige el producto a la planta térmica Garabito, lo cual permite que Recope no tenga tanques de almacenamiento ociosos, flexibiliza el proceso de adquisición y permite al ICE disponer del producto en sus instalaciones de un modo oportuno.

Lo anterior, evidencia que por estas condiciones especiales, es posible realizar acuerdos que permitan la mayor eficiencia a nivel nacional, por ello, se sugiere que

se, por ejemplo, que se podía establecer las condiciones comerciales necesarias para negociar tanto como proveedores como los clientes, para poder incorporarse con mayor celeridad al proceso tarifario, de modo que Recope pueda pagar al proveedor del producto con base en los datos de puerto de carga, así podrá conocer con antelación el costo y de esta manera incluirse en la fijación tarifaria y posteriormente ajustar la facturación con el cliente del producto para que el cobro y pago final con el ICE (o el cliente que corresponda) se realice con base en el precio determinado en el estudio tarifario (que incluya dicha compra en el costo de adquisición, minimizando el diferencial de precios) logrando la adecuada reflectividad tarifaria.

Aunado a lo anterior, para ejemplificar la dinámica operativa de este tipo de ventas a pedido se muestra algunos datos relacionados con las compras y existencia de búnker térmico del ICE:

Tabla 1
Costa Rica: datos relevantes relacionados con la compra y existencia de búnker térmico para planta térmica Garabito, 2014-2022

Búnker térmico ICE	Valor en litros
Máxima compra en junio de 2014	53 845 467
Última compra en junio de 2019.	22 079 978
Inventario en planta térmica Garabito en enero 2022.	23 779 464
Consumo total en planta Garabito en 2021.	1 269 356

Fuente: datos obtenidos de los reportes de ventas de Recope e inventario de combustible del ICE.

De esta información se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. Como se observa de la compra máxima, Garabito puede almacenar más de 53 millones de litros, lo cual le permite tener un margen importante para poder gestionar las compras de búnker térmico.
2. En este momento, la planta Garabito cuenta con una cantidad de inventario significativamente superior al monto consumido durante 2021, debido a que desde 2016 la electricidad se genera con más de un 98% de fuentes renovables, por lo cual, de continuar con esta tendencia, este inventario permitirá respaldar en gran medida el consumo térmico respectivo.

Lo anterior, muestra que, con estas condiciones operativas existe margen para negociar las condiciones de compraventa y realizar programaciones de adquisición del producto para el abastecimiento de este tipo de combustible, que beneficien de modo integral al país.

Por ello se considera que, la metodología propuesta plantea un esquema sistemático, consistente y con el mayor grado de celeridad posible para el adecuado reconocimiento de los costos de adquisición asociados, a fin de que el ICE (o cualquier otro cliente en esta condición) pague el monto que corresponda al producto que está adquiriendo y se evite generar diferencias que no se puedan recuperar posteriormente, pero para potenciar lo anterior, es importante el desarrollo de acuerdos, que permitan que la gestión comercial se adecue a esta dinámica especial, y de esa manera permitir obtener una reflectividad integral tanto en las tarifas de combustibles, como en las tarifas eléctricas.

Por lo anterior, se recomienda rechazar el argumento, pues se considera que con la propuesta metodológica y las gestiones comerciales respectivas se podrá realizar la adecuada recuperación del costo de adquisición.

2.5. Fijaciones extraordinarias y Costo Portuario

Argumento 2.5.1: Entiende Recope que los ajustes extraordinarios responden a variables ajenas a aspectos fortuitos o de fuerza mayor, tal como es en la actualidad el caso del precio internacional y el tipo de cambio, así como otras variables relacionadas con estas, por lo que no comparten que *“se incorporen dentro de la fórmula del precio variables ajenas a aspectos fortuitos o fuerza mayor, y que no presenta una variabilidad significativa en el transcurso del tiempo; como lo son los costos portuarios típica de ajuste ordinario de precios...estando la ARESEP en posibilidad de realizar ajustes ordinarios por la vía ordinaria, de oficio y dejar las fijaciones extraordinarias para variables macroeconómicas sobre las que RECOPE no tiene control”* (GAF-0409-2022 Pág. 17).

Aclaran que, si bien cuentan en el *“Departamento de Operaciones Portuarias con un área especializada en el pago previo estimado y liquidación de los servicios portuarios a Japdeva o Sociedad Portuaria Caldera/Granelera (según corresponda) y cumple con la directriz de realizar los pagos previos estimados a la recepción de los servicios portuarios de los buques”* (GAF-0409-2022 Pág. 18), las facturas finales no se disponen de manera inmediata y eventualmente, pueden ser modificados los montos respecto a la estimación inicial por los servicios realmente utilizados en cada

desembarque de conformidad con las condiciones particulares de cada caso, lo cual queda debidamente documentado y pasa un proceso de revisión y aprobaciones.

Debido a lo anterior, Recope considera que *“no es razonable tener para cada ajuste extraordinario el dato del monto final pagado por embarque, por lo que habrá un monto que se liquide en otros periodos y no serían reconocidos tarifariamente, por no por (sic) tener un embarque asociado en el periodo de liquidación”* (GAF-0409-2022 Pág. 20).

Finalmente, *“se solicita que se elimine del cálculo del componente de costos portuarios y que éste sea considerado como una variable del margen de operación de RECOPE, y mantener el cálculo de la variable en términos CIF según la norma internacional”* (GAF-0409-2022 Pág. 20)

Respuesta: Primero que todo conviene extraer parte del oficio OF-0239-DGAJR-2022, que en lo que interesa señala:

“(…)

mediante el oficio OF-0062-CDR-2022, se le solicita a la DGAJR, indicar si la variable “Costos portuarios de recepción” ($CP_{i,r}$) de la ecuación 10, sección “7.1 Actualización del costo de adquisición de los combustibles” está de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 30 de la Ley N° 7593.

A partir de lo que expone Recope, se observa que éste se opone a la incorporación de la variable ($CP_{i,r}$) en la fórmula de fijación extraordinaria, partiendo de dos motivos: 1) Porque conforme al artículo 30 de la Ley N° 7593, ésta es ajena a aspectos de caso fortuito o de fuerza mayor y no presenta una variabilidad significativa en el transcurso del tiempo, y 2) Porque su utilización en la fijación tarifaria extraordinaria, implica limitaciones en los tiempos planteados en cuanto a la entrega de la información respectiva, resultando poco razonable la metodología que se propone, al requerir que Recope cuente para cada ajuste con el dato del monto final pagado por embarque, situación que finalmente puede perjudicar a Recope, o bien, al usuario porque el monto de la liquidación puede ser positivo o negativo.

En atención a lo anterior, se procede a analizar desde un punto de vista jurídico, lo siguiente:

1. Sobre las causales de fijación extraordinaria según la Ley N° 7593:

Tratándose de las fijaciones tarifarias, que forman parte de la labor regulatoria que desempeña la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep) conforme a la Ley ° 7593, debe precisarse que se podrán realizar dos tipos de fijaciones, dependiendo de las circunstancias.

En lo que interesa, el artículo 30 de la Ley N° 7593 dispone:

“Artículo 30.-Solicitud de fijación o cambios de tarifas y precios

(...)

De acuerdo con las circunstancias, las fijaciones tarifarias serán de carácter ordinario o extraordinario. Serán de carácter ordinario aquellas que contemplen factores de costo e inversión, de conformidad con lo estipulado en el inciso b) del artículo 3, de esta ley. Los prestadores deberán presentar, por lo menos una vez al año, un estudio ordinario. La Autoridad Reguladora podrá realizar de oficio, modificaciones ordinarias y deberá otorgarles la respectiva audiencia según lo manda la ley.

Serán fijaciones extraordinarias aquellas que consideren variaciones importantes en el entorno económico, por caso fortuito o fuerza mayor y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste. La Autoridad Reguladora realizará, de oficio, esas fijaciones.”

Según lo transcrito, las fijaciones ordinarias serán aquellas que contemplen factores de costo y de inversión propiamente, mientras que, las extraordinarias, son las que se originan por variaciones importantes en el entorno económico, por caso fortuito o fuerza mayor, o cuando se cumplan con las condiciones de los modelos automáticos.

No cabe duda de que, en el caso particular de las fijaciones extraordinarias el legislador, decidió establecer de manera puntual dos supuestos que causan este tipo de ajustes, a saber: 1. Cuando se produzcan variaciones en el entorno económico por razones de fuerza mayor o caso fortuito y 2. Cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos. Nótese que las dos causales se contemplan de forma separada, de manera que, este tipo de fijaciones tarifarias podrían obedecer a una u otra causal.

Éste, ha sido un tema analizado de vieja data, por parte de la Sala Constitucional:

“Por su naturaleza, en las fijaciones tarifarias extraordinarias se consideran variaciones importantes en el entorno económico, por caso fortuito o fuerza mayor y, también, cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste (ver el artículo 30 de la Ley No. 7593) a diferencia de las fijaciones tarifarias de carácter ordinario en las que se contemplan factores de costo e inversión la Procuraduría General de la República.” Resolución N° 08310-2012 de las 09:05 horas del 22 de junio de 2012.

De una forma más amplia, la Procuraduría General de la República ha indicado:

“B. LAS FIJACIONES EXTRAORDINARIAS DE TARIFAS Y PRECIOS

De conformidad con la consulta planteada, el análisis de las fijaciones extraordinarias comprende su definición como potestad reglada, el señalamiento de los procedimientos utilizados para su aplicación, así como el análisis sobre la aplicabilidad o inaplicabilidad de las disposiciones sobre el desistimiento.

1. La fijación extraordinaria: una potestad reglada

La definición de "fijación extraordinaria" de tarifas, precios y tasas se encuentra consagrada en el párrafo 3 del artículo 30 de la Ley No. 7593:

"Serán fijaciones extraordinarias aquéllas que consideren variaciones importantes en el entorno económico, por caso fortuito o fuerza mayor y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste. La autoridad reguladora realizará, de oficio, esas fijaciones".

Las fijaciones extraordinarias constituyen una manifestación del principio de servicio al costo: el usuario deberá pagar por el servicio público el equivalente al costo necesario para su prestación, de modo tal que si circunstancias económicas externas alteran los referidos costos, éstas deberán ser tomadas en cuenta por la Autoridad Reguladora, ya sea para garantizar el equilibrio financiero de las empresas prestatarias o para trasladar los beneficios a los usuarios finales del servicio, según corresponda.

El objetivo es mantener una relación de equilibrio entre el costo real del servicio y la tarifa a cargo del usuario.

Las fijaciones extraordinarias proceden en dos supuestos claramente definidos en el artículo 30 arriba señalado:

- *Cuando se produzcan variaciones en el entorno económico por caso fortuito o fuerza mayor, y*
- *Cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste*

Empero, de la lectura del expediente legislativo en que se discutió la Ley No 7593 se deriva que al momento de consagrar la disposición referente a las fijaciones extraordinarias el legislador tuvo en cuenta un supuesto fundamental: las variaciones del entorno económico que afecten los costos del servicio. Y fue este supuesto el que inspiró la norma en cuestión. De modo tal, que tales variaciones serán tomadas en cuenta, mediante una fijación extraordinaria, si se produce alguna de las tres condiciones señaladas anteriormente: caso fortuito, fuerza mayor o el cumplimiento de las condiciones de los modelos automáticos de ajuste.

Ahora bien, ante la existencia comprobada de alguna de las causales señaladas anteriormente, la Administración debe proceder a realizar de oficio la fijación tarifaria respectiva, lo que se deriva de la simple lectura de la frase final del párrafo 3 del artículo 30 que indica que la Autoridad Reguladora "realizará de oficio" esas fijaciones. Se trata, pues, de una potestad reglada de la Administración y no de una facultad-poder de ejercicio discrecional, como afirma la Autoridad Reguladora." Opinión Jurídica OJ-103-2001 del 24 de julio de 2001.

Existe una clara diferencia en la redacción del tercer párrafo del artículo 30 en relación con el segundo párrafo de dicho artículo. En efecto, si para las fijaciones ordinarias se dispuso que "La Autoridad Reguladora podrá realizar de oficio, modificaciones ordinarias y deberá otorgarles la respectiva audiencia según lo manda la ley", en lo que concierne a las fijaciones extraordinarias, la disposición es categórica: "La Autoridad Reguladora realizará, de oficio, esas fijaciones". En este último caso, la Administración

no ostenta posibilidad alguna de elección entre una pluralidad de opciones igualmente válidas. Al contrario, una vez verificada la existencia de la causal establecida en la ley debe la Administración proceder conforme a Derecho, o sea, proceder a realizar la fijación respectiva. La decisión de ejercicio de la potestad es obligatoria y su contenido no puede ser libremente determinado por la Autoridad: éste no puede ser otro que la revisión de las tarifas existentes, es decir la fijación extraordinaria. No existe posibilidad de valoración entre supuestos igualmente válidos, como es el caso de la potestad discrecional. Por lo que la Autoridad Reguladora debe limitarse a comprobar que el motivo que determina la fijación extraordinaria ha tenido lugar. Por lo que no lleva razón la Autoridad Reguladora al afirmar que existe una potestad discrecional por parte de la Administración para determinar si procede o no la realización de una fijación extraordinaria. Por el contrario, es obligación de la Administración realizar de oficio la fijación extraordinaria de precios y tarifas cuando compruebe la existencia de variaciones importantes del entorno económico por caso fortuito o fuerza mayor, o el cumplimiento de las condiciones de los modelos automáticos de ajuste.”

Lo anterior, confirma que las fijaciones extraordinarias, pueden obedecer a causales taxativas e independientes entre sí, que obligan a la Aresep a realizar de oficio y de una forma más célere el ajuste tarifario necesario.

Ciertamente tales causales, refieren a circunstancias que implican variaciones volátiles e imprevisibles en diversos costos asociados a la prestación del servicio públicos, causadas, sea, porque eventos humanos o de la naturaleza que afectan el entorno económico, sea, porque surgen condiciones que provocan el ajuste automático de ciertas variables, que periódicamente están cambiando.

En el caso particular de la segunda causal mencionada, relativa a los modelos automáticos de ajuste, es preciso considerar que, éstos lo que incluyen son variables ajenas o externas a la administración del servicio en cuestión, que cambian con el transcurso del tiempo sin que ello se pueda controlar por parte del prestador o de la Aresep.

Al respecto, el artículo 31 de la Ley N° 7593, indica:

“Artículo 31.- Fijación de tarifas y precios

(...)

La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios, tales como inflación, tipos de cambio, tasas de interés, precios de hidrocarburos, fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente. (...)

Nótese que los modelos automáticos de ajuste están referenciados en el artículo anterior, el cual, mencionada de manera no taxativa, algunas de esas variables externas que podrían ser incluidas. Dichas variables no se agotan en las mencionadas, porque cada servicio es particular, lo que implica la consideración de las variables atinentes a cada uno según sus particularidades, además de que, incluso, tratándose de un mismo servicio, la realidad y dinámica económica puede cambiar y con ella, las variables a considerar en dicho modelo.

De lo anterior se desprende que, la aplicación de los modelos automáticos de ajuste, como una de las causales para realizar una fijación extraordinaria, tienen su origen específico, en el constante cambio de variables externas, que deben ser ajustadas oportunamente. Para que surjan las condiciones que ameritan la aplicación de este tipo de modelo, solamente deben ocurrir tales variaciones y su ajuste se debe realizar dentro del tiempo establecidos para ello, de ahí proviene su condición de automático.

De forma distinta funciona la causal relativa a las variaciones que ocurren en el entorno económico a raíz de algún evento de fuerza mayor o caso fortuito, pues es precisamente, el surgimiento de alguna de estas dos circunstancias particulares y asiladas, el que, según su magnitud e implicaciones, podría motivar que de forma extraordinaria y expedita, se realice el ajuste de las tarifas del servicio en cuestión, a fin de mantener la operación conforme al servicio al costo.

Dicho de otra manera, para que se aplique un modelo automático de ajuste, no se requiere la ocurrencia de algún evento de fuerza mayor o caso fortuito que modifique el entorno económico, sino solo, que se presenten las condiciones que éste dispone para su aplicación. Igualmente, para realizar una fijación extraordinaria ocasionada por variaciones derivadas de caso fortuito o

fuerza mayor, tampoco se requiere que concurran las condiciones de aplicación de un modelo automático de ajuste.

Ambas causales no deben ser confundidas ni mezcladas, en el tanto, se pueden presentar de forma independiente e incluso paralelamente (según las circunstancias particulares), de modo que, en ambos casos se seguirá tratando de una fijación extraordinaria.

En el caso de los modelos automáticos de ajuste, las variables que se consideran conllevan cierta variación periódica, que además sale de la esfera de control de la administración del servicio, por lo que oportunamente se deben estar ajustando los costos afectados por dichas variaciones.

En el caso particular de los costos portuarios ($CP_{i,r}$), como parte de los costos de adquisición por litro del combustible ($COA_{i,t}$), considerados como una de las variables incluidas en la fórmula de fijación extraordinaria que se propone en la sección 7.1. de la propuesta de metodología, indica Recope que ésta es ajena a aspectos de caso fortuito o fuerza mayor, dejando de lado que dicha variable no se busca incorporar, porque se refiera a alguno de esos dos eventos, sino más bien, porque cumple con las condiciones necesarias para poder ser parte de la fórmula de aplicación de un modelo automático de ajuste.

Debe recordarse que, en un modelo automático de ajuste, se incorporan variables externas a la administración de los servicios públicos (artículo 31 de la Ley N° 7593), siendo que deben ser actualizadas periódicamente y de forma oportuna. Independientemente de la variabilidad que tienen, o de la magnitud de ésta, los costos portuarios son externos o ajenos a la administración del servicio público, pues ni la Aresep ni Recope tienen algún control sobre ellos, lo que permite que sea (sic) considere su incorporación en un modelo como el mencionado.

No se trata de que exista un abuso de la figura de la fijación extraordinaria, como acusa Recope, al incorporar nuevas variables a actualizar, sino que, se trata de la construcción de un modelo automático de ajuste, basado en un análisis técnico que de forma sustentada pueda permitir la inclusión de las variables que se consideren necesarias, independientemente de que pudieran ser “nuevas” en comparación con las que se han venido contemplando.

En este sentido, la fuerza de tarea (OF-0062-CDR-2022) sustenta las razones, por las cuales técnicamente, se consideran dichos costos dentro de la fijación extraordinaria tal y como se propone:

“Así entonces el costo de adquisición conformado por varios elementos diferentes, aunque algunos de los ítems de manera individualizada tiendan a ser constantes en su costo, se considera integralmente de ajuste extraordinario, sobre todo considerando que dentro de los elementos de costo el más significativo es el precio internacional y como también se coincide con Recope responde a un costo sobre el cual no tienen control.

Los costos portuarios deben incurrirse para tener el producto disponible para la venta, es un costo intrínseco del producto, tanto es así, que en los estados financieros de Recope se detalla este concepto en los anexos de inventarios (Anexo 3) y no en los anexos de gastos, pues no es un gasto ordinario de la empresa.

Si no se incurre en este costo no es posible tener producto disponible para la venta, lo que significa que está directamente relacionado con el costo del producto, por lo que al actualizarse el precio de adquisición de los combustibles de manera extraordinaria, deberán integrarse los elementos que componen el concepto con excepción del impuesto único y en consecuencia, si esta parte del total (costo portuario) no presenta variación, pues no tendrá impacto en la modificación del precio final, sin embargo esta invariabilidad no lo convierte en un gasto ordinario.”

Por el contrario, de parte de Recope no se denotan argumentos técnicos, que cuestionen la incorporación de dichos costos.

2. SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS:

Recope señala que la consideración de los costos portuarios en la fórmula de fijación tarifaria extraordinaria, implica limitaciones en los tiempos planteados en cuanto a la entrega de la información respectiva, resultando poco razonable la metodología que se propone, al requerirle que cuente y aporte para cada ajuste con el dato del monto final pagado por embarque, situación que finalmente puede perjudicar a Recope, o bien, al usuario porque el monto de la liquidación, puede ser positivo o negativo.

Tratándose del principio de razonabilidad al cual hace referencia Recope, debe indicarse, que la Sala Constitucional ha venido refiriéndose a éste desde

mucho tiempo atrás. En la resolución N° 1420-91 del 24 de junio de 1991 indicó:

"...En efecto, el principio de razonabilidad implica que el Estado pueda limitar o restringir el ejercicio abusivo del derecho, pero debe hacerlo en forma tal que la norma jurídica se adecue en todos sus elementos como el motivo y el fin que persigue, con el sentido objetivo que se contempla en la Constitución. Quiere ello decir que deba existir una proporcionalidad entre la regla jurídica adoptada y el fin que persigue, referida a la imperiosa necesidad que la ley satisfaga el sentido común jurídico de la comunidad, expresado en los valores que consagra la misma Constitución."

Fue en la resolución N° 01739-92 del 1° de julio de 1992, donde por primera vez intentó definir este principio, de la siguiente manera:

"La razonabilidad como parámetro de interpretación constitucional (...) pero que entre nosotros, sobre todo a falta de esa necesidad, equivaldría sencillamente al principio de razonabilidad de las leyes y otras normas o actos públicos, o incluso privados, como requisito de su propia validez constitucional, en el sentido de que deben ajustarse, no sólo las normas o preceptos concretos de la Constitución, sino también al sentido de Justicia contenido en ella el cual implica, a su vez, el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas estas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución."

La precisión de este principio, ha venido siendo fortalecida con el tiempo, de modo que finalmente, su aplicación en la construcción de normas y actos administrativos, representa un límite del accionar legislativo y administrativo, pues implica un ejercicio de fundamentación y justificación conforme a la ideología constitucional, de forma que no se caiga en la arbitrariedad y por el contrario, haya concordancia entre lo que se dispone y el objeto del acto o la norma, de manera que, las limitaciones o disposiciones que se impongan se consideren necesarias, idóneas y proporcionales, a fin de evitar imposiciones o límites abusivos.

Del argumento de Recope, se desprende que considera que la propuesta de metodología que se está plateando violenta el principio de razonabilidad e

impone limitaciones importantes en cuanto a la entrega de la información sobre los costos portuarios, para ser considerados en las fijaciones extraordinarias que se realicen. Expone una serie de limitaciones logísticas, que señala le impiden contar con el dato del monto final pagado por embarque para cada ajuste, de modo que, considera que no es razonable lo que se plantea por parte de la Aresep.

No obstante, Recope expone de forma práctica esas supuestas limitaciones, no es posible considerar que éstas por sí mismas, implican que lo propuesto por la Aresep no sea razonable. Lejos de cuestionar la razonabilidad técnica o jurídica de incluir la variable de los costos portuarios en la fórmula de fijación extraordinaria, y con ello, el momento de la entrega de la información respectiva, ésta cae en una mera descripción de complicaciones propias, que no se logran determinar a partir del propio argumento, como insuperables.

Es decir, que las complicaciones que Recope enfrenta por sí misma no pueden fundamentar una falta de razonabilidad de la metodología propuesta, sino que, solo evidencian que Recope, debe fortalecer su manejo logístico y buscar soluciones para poder contar con la información que se requiere en el tiempo dispuesto.

En respaldo de lo anterior, indica la fuerza de tarea (OF-0062-CDR-2022):

“Sobre la operatividad en la determinación del costo de los servicios portuarios, que se van a reportar a la Aresep, Recope deberá tomar las medidas que sean necesarias a fin de proporcionar un dato suficiente y consistente para realizar el cálculo tarifario lo más acertado posible.”

Aunado a lo anterior, según indica Recope, esa imposibilidad de aportar la información respecto a dichos costos dentro del tiempo requerido, podría implicar que algún monto se liquide en otros periodos y no sean reconocidos tarifariamente por no tener un embarque asociado en el periodo de liquidación, no obstante, dicha situación ha sido analizado por la fuerza de tarea (OF-0062-CDR-2022), que indicó:

“No obstante, se comprende que en algunas ocasiones el monto reportado podría tener alguna variación respecto al monto finalmente erogado por Recope por este concepto, en estos casos dichas variaciones serán recogidas en el cálculo del diferencial de

precios, por lo que no se visualiza que se le ocasione ningún perjuicio a Recope o al usuario tal como lo exponen.”

De esta forma, la supuesta afectación que menciona Recope ha sido descartada.

Expuesto todo lo anterior, se considera que jurídicamente Recope no lleva razón en su argumento.

(...)”

Por otra parte, cabe indicar que una de las modificaciones más relevantes de esta propuesta es el cambio en el costeo del producto disponible para la venta. Se busca estimar de la manera más cercana posible a la realidad, el costo integral requerido para que Recope pueda tener el producto listo para la venta. En ese sentido coincidimos con Recope en cuanto a su afirmación de que no tiene control sobre este costo de adquisición y es justamente ahí donde deviene la extraordinariedad de la variable. Así entonces el costo de adquisición conformado por varios elementos diferentes, aunque algunos de los items de manera individualizada tiendan a ser constantes en su costo, se considera integralmente de ajuste extraordinario, sobre todo considerando que dentro de los elementos de costo el más significativo es el precio internacional y como también se coincide con Recope responde a un costo sobre el cual no tienen control.

Los costos portuarios deben incurrirse para tener el producto disponible para la venta, es un costo intrínseco del producto, tanto es así, que en los estados financieros de Recope se detalla este concepto en los anexos de inventarios (Anexo 3) y no en los anexos de gastos, pues no es un gasto ordinario de la empresa.

Si no se incurre en este costo no es posible tener producto disponible para la venta, lo que significa que está directamente relacionado con el costo del producto, por lo que al actualizarse el precio de adquisición de los combustibles de manera extraordinaria, deberán integrarse los elementos que componen el concepto con excepción del impuesto único y en consecuencia, si esta parte del total (costo portuario) no presenta variación, pues no tendrá impacto en la modificación del precio final, sin embargo esta invariabilidad no lo convierte en un gasto ordinario.

Sobre la operatividad en la determinación del costo de los servicios portuarios, que se van a reportar a la Aresep, Recope deberá tomar las medidas que sean necesarias a fin de proporcionar un dato suficiente y consistente para realizar el cálculo tarifario lo más acertado posible, ya que se comprende que en algunas

ocasiones el monto reportado podría tener alguna variación respecto al monto finalmente erogado por Recope por este concepto, en estos casos dichas variaciones serán recogidas en el cálculo del diferencial de precios, por lo que no se visualiza que se le ocasione ningún perjuicio a Recope o al usuario tal como lo exponen.

Finalmente cabe recordarle a Recope que disponer de un mecanismo de ajuste extraordinario, no limita ni sustituye la facultad que tiene la Aresep para desarrollar una fijación tarifaria ordinaria de oficio cuando lo considere oportuno.

Expuesto todo lo anterior, se considera que técnicamente Recope no lleva razón en su argumento, en consecuencia, se recomienda rechazarlo.

2.6. Modificación de la redacción del subíndice r.

Argumento 2.6.1: Es importante indicar que habrá embarques con fecha de BL dentro del plazo señalado en el texto anterior, pero que al momento de la fecha de corte “segundo jueves del mes” podrían no tener un precio facturado, como en los siguientes casos:

- i. Que la fecha del BL esté cerca de la fecha de corte del estudio de precios, y que el precio del contrato de importación se determine como “x” número de días alrededor del BL. En ese caso no se tendría un precio para ese embarque y de tenerlo es un precio estimado, porque el precio facturado se tendrá con la descarga del producto.
- ii. Que el precio del contrato de importación se determine “x” número de días alrededor de la fecha de descarga del producto, por lo que podría haber un embarque con fecha de BL en el rango definido por la Propuesta, pero que no tenga un precio facturado.

En cualquier caso, el precio facturado solo se tendrá para aquellos embarques que hayan realizado la descarga del producto, por tal razón, se solicita modificar el rango de corte de los embarques que ingresan en el periodo de cálculo, con la finalidad de tener mayor posibilidad de contar con los datos de costos de los embarques del periodo de cálculo, quedando de la siguiente forma:

*“... Es decir, desde el **primer** viernes del mes anterior al trámite del estudio tarifario extraordinario, hasta el jueves inmediato al **primer** viernes del mes de la fijación tarifaria”*

En este sentido, la redacción propuesta modifica la definición el subíndice “r” que representa los consecutivos de las compras de la siguiente forma:

Variable	Redacción original	Redacción propuesta
r	Subíndice que representa un consecutivo, de los embarques con fecha BL (o algún otro documento oficial) que se encuentren entre la primera compra del combustible "i" en el periodo tarifario, es decir desde el segundo viernes del mes anterior "ep" y la última compra del jueves inmediato anterior al segundo viernes del mes en que se esté presentando la solicitud tarifaria "ef".	Subíndice que representa un consecutivo, de los embarques " i " recibido en puerto (o por tierra, cuando corresponda) , que se encuentren entre la primera compra del combustible "i" en el periodo tarifario, es decir desde el primer viernes del mes anterior "ep" y la última compra del jueves inmediato anterior al primer viernes del mes en que se esté presentando la solicitud tarifaria "ef".

Obsérvese que el hito que debe ser definido para efectos de la determinación del $COA_{i,r}$ es la fecha de descarga de los embarques; es decir, se considerarán los embarques con fecha de descarga (no de BL) entre el primer viernes de t-1 y el jueves previo al primer viernes de t, esto sin afectar el día definido para elaborar el estudio correspondiente al segundo viernes de cada mes.

Respuesta: Recope plantea que existen un conjunto de condiciones especiales, que podrían impedir que algunos embarques estén precitados al momento del corte del estudio tarifario, lo cual podría afectar el cálculo metodológico. Al respecto, es importante indicar que la metodología ya contempla este tipo de situaciones, y ofrece las herramientas para su tratamiento, tal y como se expone a continuación:

Para comprender lo anterior, se expondrán las diferentes secciones relacionadas con el tema, y las explicaciones asociadas a su utilización para solventar lo expresado por Recope.

En primera instancia, el costo de adquisición se determina con base en un informe de compras, cuyas condiciones, formato y contenido será determinado por la IE o el órgano competente de aplicar la metodología, como se muestra en la sección 7.1 de la propuesta metodológica:

“7.1 Actualización del costo de adquisición de los combustibles.

Por medio de fijaciones extraordinarias se modificará el costo de adquisición de los combustibles en colones por unidad física ya sea litro

o kilogramo. La fuente de información para la determinación del costo de adquisición es un informe de compras de combustible, cuyos alcances serán definidos por órgano competente de aplicar la metodología.

Se debe contar con información para todos los embarques cuya fecha de Bill of Lading (BL) o documento de envío, se encuentre entre la fecha de corte del estudio anterior y la fecha de corte del estudio a realizar. Es decir, desde el segundo viernes del mes anterior al trámite del estudio tarifario extraordinario, hasta el jueves inmediato anterior al segundo viernes del mes de la fijación tarifaria”.

De esta manera, se debe indicar que el informe de compras contendrá la información que la Aresep considere necesaria sobre todos los embarques que se encuentren en el periodo de estudio, para estimar el costo de adquisición. En este punto, se debe enfatizar que dado que la fijación tarifaria, se realiza para un periodo a futuro, se busca utilizar la información de los embarques más recientes que se han adquirido, ya que suministran información relevante para mejorar la estimación del costo de adquisición y el traslado de los costos de Recope en la tarifa.

Debido a la importancia de este informe de compras, en la sección 10 de la propuesta metodológica se procedió a ratificar las amplias facultades que otorga la Ley N. 7593 para solicitar toda la información que se requiera durante el periodo de aplicación en apego a principios elementales de justicia, lógica y conveniencia, tal y como se observa a continuación:

“10. INFORMACIÓN REQUERIDA

La Intendencia de Energía o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio, podrá solicitar a Recope, toda la información que requiera para la aplicación tarifaria y su función de fiscalización, según lo establecido en los incisos c), d) y e) del artículo 14 de la Ley N°. 7593 y modificar los procedimientos internos (por ejemplo, los procedimientos relacionados con los subsidios) según corresponda y en apego a las reglas de la ciencia, la técnica y a principios elementales de justicia, lógica y conveniencia en el marco de la metodología tarifaria y la normativa vigente o la que la sustituya”.

Lo anterior, también fue indicado con claridad en la sección 11 de la propuesta metodológica, la cual indica:

“11. CONSIDERACIONES ADICIONALES

(...)

Cuando se requiera de alguna variable adicional indispensable para realizar cálculos intermedios, la IE (o el órgano de Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio), tendrá la facultad de aplicar estos cálculos empleando los criterios señalados en el párrafo anterior”.

De este modo, en caso de que se requiera de alguna variable adicional para cálculos intermedios, se podrán utilizar los principios expuestos en este apartado.

De conformidad con lo anterior, para esos casos en que aún no se dispone de un precio para el embarque, Recope deberá remitir la información estimada en el informe de compras y en caso de requerirse, la Aresep podrá solicitar información que le permita desarrollar de mejor manera la estimación respectiva, conforme se requiera, según lo indicado en la sección 11 de la propuesta de metodología. Esta práctica no es novedosa ya que actualmente, por ejemplo, en la aplicación de la metodología vigente, la Aresep ha solicitado en múltiples ocasiones información adicional, lo más reciente posible para la adecuada determinación del subsidio de pescadores.

Además, tal y como se indicó anteriormente durante el estudio tarifario, lo que se realiza es una estimación del costo de adquisición por lo que pueden existir diferencias entre los costos estimados y los costos reales. Con la presente propuesta lo que se busca es minimizar estos montos, sin embargo, estas diferencias podrán existir, pero se liquidarán por medio del diferencial de precios.

A su vez, para dimensionar la posible magnitud de estas diferencias, se podría utilizar la información del Anexo 1 de la RE-0070-IE-2020 y RE-0093-IE-2020, por medio del cual se remite el informe de compras los segundos viernes de cada mes y el Anexo 3, en donde se envían los datos de las facturas de importación, los días 20 de cada mes. Es decir, en el anexo 1 se recoge la información con el BL, y en el anexo 3 con la factura, con una dinámica relativamente similar a lo que se establece en esta propuesta metodológica. Se ha observado, que las diferencias de los montos entre ambos anexos por embarque son menores al 2%, lo cual nos demuestra que efectivamente los datos del informe de compras están logrando representar de un modo adecuado los costos de adquisición respectivos.

En resumen, la propuesta metodológica ya contempla las condiciones indicadas por Recope en su argumento, y por ello previó la posibilidad de solicitar la información que fuera necesarias antes y durante el estudio tarifario para realizar las estimaciones de mejor manera, además se incluye el diferencial de precios, como un medio para recuperar los montos que se requirieran liquidar. De igual manera, y tal y como se indicó en el párrafo anterior, es de esperar que estas diferencias se minimicen, logrando mejores resultados que los que tenemos actualmente con la metodología vigente.

Por lo anterior, se recomienda rechazar el argumento.

2.7. Diferencial de precios

Argumento 2.7.1: Indica Recope que el diferencial de precios, variable Da , no es más que una liquidación de los costos de importación (comparar día a día el costo del inventario con el costo de importación dentro del precio de venta). Además, el diferencial de precios tiene como objetivo que el consumidor final realmente pague el costo de la importación, ya sea porque se le reintegra dinero, o porque se le pide dinero adicional, de acuerdo a esto, la liquidación del costo de importación se realiza contra las ventas. Según Recope las ecuaciones del diferencial de precios toman como sinónimos de ventas a las salidas reales, pero estas últimas no están conformadas por ventas únicamente sino también por otras variables como el consumo interno, ajustes de medición, etc. Considera Recope que no es correcto aplicar el diferencial de precios a otros movimientos que no sean las ventas asociadas al servicio público. Por lo anterior solicita un cambio en la definición de la variable $SR_{i,d}$ para que en lo conducente se lea como “*Ventas reales del combustible “i” en litros*” en la redacción original.

Respuesta: Respecto al primer cambio propuesto en la variable $SR_{i,d}$, se debe aclarar a Recope que la variable de salidas reales en efecto contiene el efecto de todo aquello que afecte la existencia física en tanque, sean estas las ventas a publico externo, los consumos internos, donaciones, etc.; pero además coincide plenamente con el dato que aparece en el anexo 3A de los Estados Financieros. Recope indica que “*No es correcto aplicar el diferencial de precios a otros movimientos que no sean las ventas asociadas al servicio público de suministro de combustible*”, pero omite manifestar como asumirá Recope el costo por las diferencias entre el precio de compra y el costo promedio en tanques, de todos los inventarios utilizados a lo interno, por donaciones, etc, los cuales también formar parte de la operación de abastecimiento nacional otorgada por Ley a Recope.

Por lo anterior se recomienda rechazar este argumento.

Argumento 2.7.2: Considera además Recope que la variable $DA_{i,t}$ “no aclara que el costo del inventario debe tener unitario [sic] y tener excluido el impuesto único”. Además, la variable $COA_{i,d}$ tampoco coincide con tener el costo portuario agregado para hacerlo comparable con lo que la normativa contable establece para valorar el inventario de la empresa. De acuerdo a esto solicita Recope se corrija la definición de las variables $CIP_{i,d}$ para que a se defina como “Costo unitario promedio del inventario, sin impuesto único, en colones, del combustible “i” en tanque, para el día “d”, y que la variable $COA_{i,d}$ sea sustituida por $COAB_{i,t}$ la cual tiene el componente de costo portuario y hacerla comparable con la variable $CIP_{i,d}$.”

Respuesta: Solicita Recope que se le adicione a la definición de la variable $CIP_{i,d}$ la frase “unitario” en su acepción original, por lo cual se debe destacar que esta es una variable necesaria para calcular la ecuación 12, y esta a su vez establece la resta entre el “costo del litro promedio de combustible en tanque” y el “el costo de compra del litro promedio incorporado en el precio vigente del combustible “i” en el día “d” ($COA_{i,d}$) (entradas), ambos sin considerar el impuesto único a los combustibles”, como se observa de lo transcrito, se refiere a la unidad y al impuesto. Sin embargo, en aras de transparentar esta metodología, y de que no les queden dudas a los aplicadores, a la empresa pública encargada de la importación de combustibles, o al público en general, se recomienda aceptar el cambio en el texto de la definición de la variable $CIP_{i,d}$ de la ecuación 12 para que se lea “Costo promedio del inventario, sin impuesto único, en colones por litro, del combustible “i” en tanque, para el día “d””.

Con el relación al cambio de la variable $COA_{i,d}$ por la variable $COAB_{i,t}$, es menester indicarle a Recope que ambas son variables distintas, pero además la variable $COA_{i,d}$ depende de la variable $COAB_{i,t}$ tal y como se aprecia de la ecuación 9, en este sentido la variable $COAB_{i,t}$ es una variable en barriles por ajuste tarifario por lo cual no corresponde utilizarla para un cálculo diario en litros, en adición a lo anterior aclararle a Recope que la variable $COAB_{i,t}$ y por conexidad la variable $COA_{i,d}$ contienen el costo portuario.

De acuerdo con lo anterior se recomienda rechazar este argumento.

Argumento 2.7.3: Para la ecuación 13 Recope considera que se debe variar la redacción en el tanto la variable $VI_{i,d}$ no indica que se trate de una variable total, por tanto, solicitan un cambio en la redacción eliminando la palabra “en colones por barril” y proponiendo la palabra “colones”.

Respuesta: Siendo que la variable $VI_{i,d}$ hace referencia al costo monetario del inventario se recomienda acoger este cambio y en lo conducente que en la definición de la variable $VI_{i,d}$ de la ecuación 13 y 14 se lea “Valor del inventario del combustible “i” al costo, sin impuesto, en colones, para el día “d” (ver ecuación 14).”

Argumento 2.7.4: Respecto a la ecuación 14 Recope solicita se cambie la variable $COA_{i,d}$ por la variable $COAB_{i,d}$, a la variable $VI_{i,d}$ eliminarle la palabra “barril” de la definición original, y a la variable $CC_{i,d}$ modificarla por la variable $CC_{i,d,r}$ que contiene el subíndice r al que hace mención la definición original.

Respuesta: La variable $COAB_{i,d}$ es una variable de costo de adquisición por barril, lo correcto es utilizar la variable $COA_{i,d}$, la cual es una variable dependiente de $COAB_{i,d}$ y cuyo resultado se expresa en colones por litro, como ya se explicó líneas arriba para la ecuación 9. Por lo que se recomienda rechazar el cambio de variable $COAB_{i,d}$ de la ecuación 14, por la variable $COAB_{i,d}$ solicitado por Recope.

2.8. Sobre el análisis del comportamiento de la liquidación extraordinaria.

Argumento 2.8.1: Recope indica que el diferencial de precios presenta ciertas limitaciones que hacen que el reconocimiento sea relativamente lento y se generen diferencias entre las ventas reales y estimadas. En la solicitud ordinaria de precios tramitado en el expediente ET-024-2019, aprobada con la resolución RE-0048-IE-2019, Recope presentó un estudio técnico acerca de las diferencias que existieron en el reconocimiento del diferencial ($Da_{i,t}$) y los subsidios ($SCa_{i,t}$).

A su vez, indica que valora positivamente la incorporación de la variable $ALE_{i,t}$ (ajuste por liquidación extraordinaria); sin embargo, llama la atención que dentro de la determinación de dicha variable ($ALE_{i,t}$) se incluya la variable $LAL_{i,t}$ (ajuste por liquidación) y que no se incluyan los estudios técnicos que justifiquen su determinación, por lo que parece ser un planteamiento de orden teórico que, adicionalmente, hace más complejo el proceso de fijación extraordinaria de precios. Obsérvese que se incorpora una variable de residuo, cuyo comportamiento se desconoce, cuyo monto podría no ser relevante e incluso podría anularse en periodos consecutivos. Además, indican que en el cálculo no se realizan la corrección de temperatura que se contempla en el cálculo del diferencial.

Por lo anterior, Recope solicita que de previo a la incorporación del ajuste por liquidación ($LAL_{i,t}$), dentro del ajuste por liquidación extraordinaria ($ALE_{i,t}$), la Autoridad Reguladora realice los estudios técnicos correspondientes que justifiquen su incorporación dentro de la fórmula de precios, a fin de que se adecue a los principios de razonabilidad técnica y proporcionalidad.

Respuesta: Previo al análisis técnico, conviene extraer parte del oficio OF-0239-DGAJR-2022, que en lo que interesa señala:

“(…)

En cuanto a la sección 7.7.2. “Ajuste por liquidación extraordinaria” ($ALE_{i,t}$) de la propuesta de metodología, Recope indica que dentro de la determinación de la variable $ALE_{i,t}$, se está incluyendo la variable $LAL_{i,t}$ (referente al ajuste por liquidación de las variables del diferencial de precios anterior y ajuste por liquidación extraordinaria anterior), sin incluir los estudios técnicos que justifiquen su determinación, por lo que considera que es un planteamiento de orden teórico, que además, hace más complejo el proceso de fijación extraordinaria de precios.

Es por lo anterior, que cuestiona la razonabilidad técnica de incluir dicha variable, considerando que no se apega a las reglas unívocas de la ciencia o a la técnica, según dispone el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública.

Ante este argumento, mediante el oficio OF-0062-CDR-2022, se le solicita a la DGAJR, indicar si existe algún incumplimiento de los principios de razonabilidad técnica y proporcionalidad.

Dicho lo anterior, valga señalar que del mencionado oficio OF-0062-CDR-2022, se desprende un análisis de razonabilidad técnica, que permite sustentar la decisión tomada, por lo que, se considera que con fundamento en ello, no existe el incumplimiento acusado por Recope.

Ahora bien, debe tomar en cuenta Recope que la construcción técnica de las metodologías tarifarias, se realiza en el propio proceso de desarrollo y discusión que efectúa la Aresep, de modo que, se plasman en la propuesta que se presente las justificaciones técnicas necesarias, siendo que en el caso de la variable $LAL_{i,t}$, se indica lo siguiente:

“A continuación, se explica el proceso mediante el cual se liquidan extraordinariamente, las siguientes variables:

(…)

- Diferencial de precios anterior y el ajuste por liquidación extraordinaria anterior, **pues las diferencias entre las ventas***

reales y las estimaciones ocasionan que no se logre recuperar tarifariamente el monto respectivo y por tanto, debe volver a liquidarse. Para el cálculo de estas variables se debe utilizar las ventas semestrales estimadas en el último cálculo (marzo o setiembre según corresponda).

(...)” El resaltado no es del original.

De esta forma, de la propia propuesta de metodología, se desprende una explicación de los motivos técnicos para incluir dicha variable, no obstante lo anterior, en atención a este argumento particular, como se indicó anteriormente, la fuerza de tarea lo ha desarrollado de manera más explicativa para efectos de Recope, quedando aún más clara la razonabilidad técnica de lo planteado.

Expuesto todo lo anterior, se considera que jurídicamente Recope no lleva razón en su argumento

(...)”.

El argumento de Recope está relacionado de modo específico con la variable $LAL_{i,t}$, la cual está incluida en la propuesta metodológica en la sección “Ajuste por liquidación extraordinaria ($ALE_{i,t}$)”, es decir, forma parte de la liquidación extraordinaria.

Recope valora de modo positivo la incorporación del proceso de liquidación extraordinario, sin embargo, solicita de modo expreso que:

“(...) de previo a la incorporación del ajuste por liquidación ($LAL_{i,t}$) dentro del ajuste por liquidación extraordinaria ($ALE_{i,t}$), la Autoridad Reguladora realice los estudios técnicos correspondientes que justifiquen su incorporación dentro de la fórmula de precios.(...)” (Folio 1274).

En primera instancia, es importante recordar que el desarrollo de los instrumentos regulatorios, debe seguir el procedimiento interno DR-PO-03: *Procedimiento para desarrollar y modificar los modelos tarifarios y reglamentos técnicos*, con base en este, se generó un equipo de trabajo multidisciplinario con funcionarios de diversas dependencias de la Aresep (fuerza de tarea) para valorar los cambios a desarrollar, discutir internamente con las áreas las propuestas en cuestión, e incluye el desarrollo de un proceso de socialización con los actores involucrados.

A continuación, se detallan de modo sintético las justificaciones más importantes que motivan la incorporación de dicha variable:

- Procurar el servicio al costo y el cumplimiento del equilibrio financiero, para garantizar que se cubran todos los costos técnicamente necesarios asociados al servicio público en cuestión.
- Existen diferencias entre los valores reales y estimados, que pueden ser ocasionadas por errores de pronóstico, tanto por parte de Aresep como de Recope, también se pueden presentar situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, en consecuencia, es importante desarrollar un proceso de liquidación que permita corregirlas, ya que eventualmente podrían ocasionar que el usuario haya pagado o recibido montos superiores a los determinados tarifariamente.
- Como parte de un adecuado seguimiento y fiscalización, es necesario la implementación de un proceso de liquidación, lo cual, a su vez permitiría generar homogeneidad con otras metodologías.
- Siendo que las tarifas se fijan a futuro con variables estimadas, es necesario evaluar de manera posterior los resultados realmente obtenidos y el mecanismo que permitiría cuantificar las diferencias, es el proceso de liquidación. Es importante que el Ente Regulador evalúe los montos aprobados tarifariamente y su efectiva ejecución por parte de la empresa regulada, de esta forma si hay diferencias, ya sea a favor o en contra de la empresa, se conozcan las razones y se tomen decisiones al respecto.

Todo lo anterior, puede validarse de las discusiones técnicas desarrolladas en las reuniones de la fuerza de tarea, en donde se valoraron los diversos argumentos y se determinó que era razonable y proporcional el planteamiento expuesto y que por tanto se justificaba su inclusión.

Ahora bien, debe tomar en cuenta Recope que la construcción técnica de las metodologías tarifarias se realiza en el propio proceso de desarrollo y discusión que efectúa la Aresep, de modo que, se plasman en la propuesta que se presente las justificaciones técnicas necesarias, siendo que en el caso de la variable $LAL_{i,t}$, se indica lo siguiente:

“A continuación, se explica el proceso mediante el cual se liquidan extraordinariamente, las siguientes variables:

(...)

• *Diferencial de precios anterior y el ajuste por liquidación extraordinaria anterior, **pues las diferencias entre las ventas reales y las estimaciones ocasionan que no se logre recuperar tarifariamente el monto respectivo y por tanto, debe volver a liquidarse. Para el cálculo de estas variables se debe utilizar las ventas semestrales estimadas en el último cálculo (marzo o setiembre según corresponda).***

(...)” El resaltado no es del original.

Como se logró indicar, de la propia propuesta de metodología, se desprende una explicación de los motivos técnicos para incluir dicha variable. No obstante, en atención a este argumento particular, la fuerza de tarea desarrolló un ejemplo para efectos de Recope, en un análisis el cual puede constatarse en el expediente en los folios 1442, 1457 al 1463.

Expuesto todo lo anterior, se considera que Recope no lleva razón en su argumento y se recomienda rechazarlo.

2.9. Subsidio

Argumento 2.9.1: Considerando los cambios que se realizan con la propuesta, el cálculo de este subsidio se modifica, dado que el precio de la gasolina plus 91 y el del diésel, tanto para pescadores como para el resto de los consumidores, se calculará con el valor que corresponde con el costo de adquisición del producto, por lo que este componente del subsidio ya no será necesario de incluir en el cálculo; consecuentemente, el único valor del subsidio corresponde con los valores del margen de operación no considerados en el precio de venta de la gasolina Plus 91 y el del diésel para pescadores.

En virtud de lo anterior, se solicita que la Autoridad Reguladora redefina el proceso de cálculo del subsidio a pescadores, a efectos que se consideren los cambios que se realizan con la Propuesta en el proceso de fijación de precios.

Respuesta: Es conveniente dejar claro que esta propuesta metodológica es lo suficientemente flexible para incorporar variables sean estas endógenas o exógenas al modelo tarifario cuando sea requerido.

Para el caso específico del subsidio a pescadores (flota pesquera nacional no deportiva), fue establecido mediante la Ley N.º 9134, Interpretación Auténtica del

Artículo 45 de la Ley N.º 7384 - Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, y sus reformas, donde se establecen las variables y/o elementos a considerar para su correcta aplicación. Al respecto, se le recuerda a Recope que el procedimiento seguido hasta ahora por la Aresep es externo a la metodología tarifaria. Esto debido a que en el desarrollo, construcción y diseño de un modelo metodológico es complicado prever todas las posibles variables que afectan directa o indirectamente una industria, así como, los cambios a futuro que esas variables podrían sufrir por variaciones en el entorno económico sea este nacional o internacional, o por efectos de políticas públicas tomadas por el Poder Ejecutivo.

Debido a lo anterior, en la propuesta metodológica en el apartado de Información Requerida, indica lo siguiente:

“La Intendencia de Energía o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva lleque a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio, podrá solicitar a Recope, toda la información que requiera para la aplicación tarifaria y su función de fiscalización, según lo establecido en los incisos c), d) y e) del artículo 14 de la Ley N.º. 7593 y modificar los procedimientos internos (por ejemplo los procedimientos relacionados con los subsidios) según corresponda y en apego a las reglas de la ciencia, la técnica y a principios elementales de justicia, lógica y conveniencia en el marco de la metodología tarifaria y la normativa vigente o la que la sustituya” (el subrayado no es del original).

Según el párrafo anterior, la metodología recomienda valorar ajustes a los procedimientos de cálculo que correspondan.

Así las cosas, la Aresep seguirá siendo garante en la aplicación del subsidio en los términos expuesto por ley o disposiciones legales que estuviesen vigente.

Con base en el análisis realizado se recomienda rechazar el argumento.

Argumento 2.9.2: Subsidio de la Política Sectorial este subsidio se aprobó mediante Decreto No 39437- MINAE, y ARESEP lo instrumentalizó en el procedimiento definido en la resolución RIE-009-2016. En esa oportunidad determinó los porcentajes que mantenían la relación del precio de venta con los precios de referencia internacional de los combustibles beneficiado con el subsidio.

Dado que la variable PR_i ahora se sustituye por la de COA_i , se redefine la determinación de K_i , y que hay conceptos que con la metodología actual se trasladan en el componente $COA_{i,r}$, es necesario que se realice un recálculo de los

porcentajes utilizados para la definición del subsidio, dado que la base de cálculo cambiará a futuro y el parámetro empleado en la definido en la política ha cambiado, siendo antes conceptos de referencia internacional y ahora costos propios de la compra de los productos, con lo cual ha cambiado la referencia de comparación y no es lo mismo. Se solicita que la Autoridad Reguladora determine los nuevos porcentajes de relación entre el precio de venta del GLP, búnker, asfalto y emulsiones asfálticas, y la variable $COA_{i,r}$. Además, se solicita que todos los conceptos relacionados a ajustes de períodos pasados o pendientes sean tratados en estudios de tipo ordinario según se ha venido reiterando.

Respuesta: De manera similar al punto anterior, el procedimiento de cálculo de la política Sectorial es externo a la metodología tarifaria, es parte de la aplicación tarifaria, no obstante, se reitera que la presente metodología es lo suficientemente transparente y flexible para poder incorporar este o cualquier otro tipo de subsidio si fuese necesario.

Asimismo, en la propuesta se instruye a revisar y/o ajustar cualquier procedimiento de cálculo que sea necesario para la correcta aplicación de lo ordenado por ley.

Por las razones anteriormente expuestas se recomienda rechazar el argumento.

2.10. Sobre la antigüedad de los datos

Argumento 2.10.1: Entiende Recope que la propuesta pretende que los estudios ordinarios puedan presentarse en cualquier mes del año, con la información base de los 12 meses anteriores siempre y cuando los últimos datos no superen tres meses de antigüedad, justificando el tiempo requerido que necesitan para la preparación y aprobaciones internas, solicitan que se amplíe el plazo en un mes más, siendo entonces que “los últimos datos no superen cuatro meses de antigüedad”. (GAF-0409-2022 Pág. 32).

Respuesta: Siendo que Recope es quien mejor conoce los tiempos requeridos para su tramitología interna y que se requiere que la información tarifaria sea lo más trazable y adecuada posible, pero sobre todo teniendo en cuenta que siempre se contará con información para 12 meses, se considera que se le pueda conceder el plazo de cuatro meses solicitado para que puedan gestionar adecuadamente las propuestas que lleguen a presentar en el futuro utilizando este instrumento regulatorio.

Se recomienda acoger este argumento y en consecuencia se modifican en la propuesta todas las variables que indiquen que sus datos consideran “los 12 meses anteriores a la presentación de la fijación tarifaria, siempre y cuando no tengan más de tres meses de antigüedad” por “los 12 meses anteriores a la presentación de la fijación tarifaria, siempre y cuando no tengan más de cuatro meses de antigüedad”.

2.11. Costo de almacenamiento, trasiego y distribución

Argumento 2.11.1: Recope concuerda con la propuesta elaborada por la Aresep en la definición de los Costos de almacenamiento, trasiego y distribución por litro del combustible “i”.

Respuesta: Se agradece por la coadyuvancia a la propuesta en los temas señalados.

2.12. Costos y gastos de gerencias de apoyo $GA_{i,t}$

Argumento 2.12.1: Indica Recope que es claro que “dentro del concepto de eficiencia que expone la Ley N° 7593 está contenido que no deben incluirse costos asociados a la prestación del servicio público.” [sic], también que es claro que “los gastos de operación deben excluir de su base de cálculo los gastos no recurrentes por cuanto son eventos puntuales.”. Recope también indica que es correcta la eliminación de los gastos no recurrentes que no son necesarios para la prestación del servicio público, no obstante que si esos gastos no recurrentes si son necesarios para la prestación son costos tarifarios, y por tanto deben recuperarse en la tarifa íntegramente sin verse afectados a inflación o disminuidos por ineficiencia. En consecuencia, solicita Recope que se agrega a la definición a la variable $GA_{i,t}$, “**que los costos no recurrentes del año base, asociados a la prestación del servicio público, sean excluidos de la base de proyección por IPC, e incluidos como gastos no recurrentes a recuperar dentro del total de gastos de las gerencias de apoyo, posterior a la proyección por IPC.**”

Solicita también Recope que, respecto al método de asignación de costo por producto o driver, se debe entender que los gastos de las gerencias de apoyo tienen un comportamiento más indirecto que directo, su justificación no está en función del volumen vendido, sino de todo el apoyo a la actividad sustantiva de brindar el servicio público, de aquí su comportamiento sea fijo en lugar de variable. De acuerdo a lo anterior se solicita se incluya “**en la definición de esta variable $GA_{i,t}$ que en caso de no contar con algún criterio de asignación de costos por**

producto se utilice una alícuota considerando el volumen total de ventas estimadas para el periodo de proyección”

De igual manera solicita Recope que en la definición de la “***variable $GA_{i,t}$ se incluya que una de las fuentes del IPC sea la meta de inflación propuesta por el Banco Central de Costa Rica para el periodo de proyección***”, esto por cuanto considera Recope que el mejor estimador del indicador del IPC sea el BCCR

Respuesta: En relación con los gastos no recurrentes y lo indicado por Recope, se debe indicar que en el ejercicio de estimación de gastos para los años de proyección en un estudio ordinario, deberá la empresa excluir del año base todos los gastos no recurrentes, tal y como lo define la metodología, en el tanto, en el año a tarifar aquellos gastos no recurrentes que mantienen relación con el servicio público podrían ser reconocidos en tarifa, siempre y cuando exista una adecuada justificación, de manera que se evidencie que son requeridos para el servicio público, así como una justificación del porqué los mismos no han sido estimados como parte de la experiencia operativa que tiene la empresa regulada.

Entendiendo que pueden existir gastos que de ninguna manera pudieron preverse para los años de estimación, la metodología previó la variable $OC_{i,t}$ dentro de la fórmula de fijación de precios. Esta variable se debe utilizar para los “*Otros costos y gastos no recurrentes, debidamente justificados y no incluidos en los rubros anteriores, necesarios para disponer del combustible en los planteles de distribución de Recope Gastos por litro y tipo de combustible “i”, en el ajuste tarifario “t”*”; por otro lado, esta variable, tal y como se puede apreciar en la ecuación 29, queda fuera del ajuste por eficiencia, cumpliendo así con lo indicado por Recope.

Por lo anterior se recomienda rechazar el cambio solicitado por Recope.

Sobre el cambio en la definición del método de asignación de costo por producto, se le aclara que ya el texto metodológico conocido en audiencia pública contiene un cambio basado parcialmente en una propuesta elaborada por Recope mediante el oficio GAF-1163-2020 (folios 333 a 344), pero además el texto contiene lo que solicita Recope como un nuevo cambio en esta oportunidad, pudiendo utilizar el mejor criterio de asignación que corresponda, debiendo ser sustentado y justificado, y pudiendo ser este alícuota. Se recomienda rechazar este argumento.

Con relación al argumento del IPC, se recomienda aceptar parcialmente este cambio, y precisar el párrafo del apartado “***Costos y gastos de las gerencias de apoyo ($GA_{i,t}$)***” que indica lo siguiente:

“El total de gasto de las gerencias de apoyo se obtiene al sumar los gastos ajustados totales de cada una de ellas, sin depreciación, ni los gastos de apoyo al proceso de refinación. Posteriormente se les aplica la inflación esperada para el periodo en que se estimará la tarifa, estimada a través de la proyección de la variación en el IPC calculada por la IE (o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio), o la proyección que se derive de estudios, presupuestos, contratos y planes con que cuente la empresa para el periodo en que se estimará la tarifa.”

Para que se lea de la siguiente manera:

“El total de gasto de las gerencias de apoyo se obtiene al sumar los gastos ajustados totales de cada una de ellas, sin depreciación, ni los gastos de apoyo al proceso de refinación. Posteriormente se les aplica la inflación esperada para el periodo a tarifar, estimada a través de la proyección de la variación en el IPC calculada por la IE (o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio); la proyección que se derive de estudios, presupuestos, contratos y planes con que cuente la empresa; o de las proyecciones e información publicada por el Banco Central de Costa Rica (BCCR)”.

2.13. Gasto por depreciación

Argumento 2.13.1: Recope concuerda con la definición de la Aresep en lo relacionado con el Gasto por depreciación.

Respuesta: Se agradece por la coadyuvancia a la propuesta en los temas señalados.

2.14. Pérdidas en tránsito

Argumento 2.14.1: En la sección 9.1.7. se propone el tema de la variable pérdidas en tránsito, efectivamente las pérdidas en tránsito corresponden a una diferencia entre el volumen recibido en la terminal de descarga de Recope y el volumen facturado. Sin embargo, en la Propuesta metodológica, segundo párrafo, exponen una definición diferente para la medición de la variable. Por lo tanto, se solicita modificar lo siguiente en la variable “Pérdidas en tránsito”.

Variable	Redacción original	Redacción propuesta
$PET_{i,t}$	Para efectos de reconocimiento tarifario, la empresa regulada deberá remitir un documento certificado técnicamente y con menos de 12 meses de emisión, adjuntando todos los anexos técnicos que se requieran para su debida revisión. No se reconocerán aquellos costos que no están debidamente justificados.	Para efectos de reconocimiento tarifario, la empresa regulada deberá remitir un documento certificado técnicamente y con menos de 12 meses de emisión, adjuntando todos los anexos técnicos que se requieran para su debida revisión. No se reconocerán aquellos costos que no están debidamente justificados. Su cálculo considerara datos de importación de los 12 meses previos a la presentación del estudio tarifario ordinario, siempre y cuando los últimos datos no superen los cuatro meses de antigüedad.
$PPET_{i,t}$	Estas pérdidas responden a diferencias entre el volumen cargado en el puerto de origen y el volumen descargado en el puerto de destino y pueden originarse por evaporación, por adherencia a las paredes de los recipientes, diferencias de medición originadas por calibración, factores de corrección de las tanques de las buques cisterna, por diferencia de temperatura, o cuando se da la existencia de bolsas de aire en la compactación de las líneas de trasiego del buque cisterna a las tanques de almacenamiento.	Estas pérdidas responden a diferencias entre el volumen recibido en tierra en la terminal de Recope y el volumen facturado, y pueden originarse en cualquier parte del trayecto desde el puerto de origen y el puerto de destino, por evaporación, por adherencia a las paredes de los recipientes, diferencias de medición originadas por calibración, factores de corrección de las tanques de los buques cisterna, por diferencia de temperatura, o cuando se da la existencia de bolsas de aire en la compactación de las líneas de trasiego del buque cisterna a los tanques de almacenamiento.

Respuesta: Con relación a la solicitud de modificación en el punto 9.1.7. respecto a la antigüedad de la información que se debe remitir, se considera que la propuesta de Recope hace concordante el plazo que se utiliza para otras variables de manera que se recomienda acoger este punto.

Ahora bien, con relación a la definición de la pérdida en tránsito, ciertamente comprende los costos generados por la diferencia entre el volumen cargado en el puerto de origen y el volumen descargado en el puerto de destino, en ambos casos con mediciones realizadas por organismos de tercera parte específicamente en el buque cisterna que realiza el flete marítimo y pueden originarse por evaporación, por adherencia a las paredes de los recipientes, diferencias de medición originadas por calibración, factores de corrección de los tanques de los buques cisterna, diferencias de temperatura, entre otros.

Este concepto es el que se ha trabajado históricamente en las distintas metodologías tarifarias de venta en planteles o terminales de Recope, las cuales siempre se han basado en la información que aporta Recope respecto a los porcentajes históricos de pérdidas en tránsito.

De acuerdo con lo anterior se recomienda acoger parcialmente la recomendación de Recope, toda vez que la precisión en el concepto no varía la operativización del cálculo que se ha venido realizando en las fijaciones tarifarias y en lo indicado en la propuesta. Por lo que se recomienda que el apartado 9.1.7. pérdidas en tránsito se lea de la siguiente manera:

“(..)

9.1.7. Pérdidas en tránsito ($PET_{i,t}$).

Comprende los costos generados por la diferencia entre el volumen cargado en el puerto de origen y el volumen descargado en el puerto de destino, en ambos casos con mediciones realizadas por organismos de tercera parte específicamente en el buque cisterna que realiza el flete marítimo y pueden originarse por evaporación, por adherencia a las paredes de los recipientes, diferencias de medición originadas por calibración, factores de corrección de los tanques de los buques cisterna, diferencias de temperatura, entre otros.

Para efectos de reconocimiento tarifario, la empresa regulada deberá remitir un documento certificado técnicamente que considere los datos de importación de los 12 meses previos a la presentación del estudio tarifario ordinario, siempre y cuando los últimos datos no superen los cuatro meses de antigüedad, adjuntando todos los anexos técnicos que se requieran para su debida revisión. No se reconocerán aquellos costos que no están debidamente justificados.

Para el cálculo del costo de pérdidas en tránsito, se deben valorar técnicamente por parte de la IE (o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio), los porcentajes de pérdida por producto especificados por Recope y sus respectivas justificaciones.

En aquellos casos en donde el flete se realice por una vía distinta a la marítima, Recope deberá de presentar adicionalmente un informe técnico detallado a la IE (o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio) solicitando aprobación de los puntos de referencia que serían considerados para la cuantificación del diferencial volumétrico según el tipo de producto importado.

El cálculo del valor en moneda nacional del costo por pérdidas en tránsito se cuantifica sobre los costos del producto en el puerto de destino de la siguiente forma:

$$PET_{i,t} = COA_{i,t} * PPET_{i,t} \text{ (Ecuación 30)}$$

Donde:

$PET_{i,t}$ = Pérdidas en tránsito para el combustible “i”, en el ajuste tarifario “t”.

$COA_{i,t}$ = Costo de adquisición por litro del combustible “i” en el ajuste tarifario “t” (ver detalle de cálculo en el apartado “Actualización del costo de adquisición de los combustibles” de la sección “FIJACIONES EXTRAORDINARIAS”).

$PPET_{i,t}$ = Porcentaje de pérdidas en tránsito por combustible “i”, en el ajuste tarifario “t”.

i = Tipos de combustibles.

t = Subíndice que representa cada fijación tarifaria.

(...)”

2.15. Activo Fijo Neto Operativo Revaluado

Argumento 2.15.1: Sobre este tema Recope externa estar de acuerdo en el planteamiento de algunas variables, por lo que los puntos en los que se coincide con la propuesta no se desarrollarán, abordando únicamente las disconformidades. Al respecto solicitan:

- ✓ En primera instancia que se amplíe el plazo de antigüedad de los datos a 4 meses.
- ✓ Al describir el término activo fijo neto se indica que se utiliza en el “*proceso productivo asociado con el servicio regulado*”, sobre lo que señalan que “*RECOPE es una empresa que nació como una industria, por esa razón, la Autoridad Reguladora debe reconocer activos que se utilicen en procesos de transformación de productos de reciente data como la Planta de Emulsiones Asfálticas o en un futuro, la Planta de Asfaltos Modificados, ya que estas realizan procesos para disponer en el país de los productos que son regulados, porque la actividad de RECOPE no puede circunscribirse a importar, trasegar o vender productos en terminales.*” (GAF-0409-2022 Pág. 39).
- ✓ En cuanto a los retiros de activos “Aclarar el “criterio de aplicar un porcentaje similar a la depreciación para cada grupo de activos, por concepto de retiro de activos, tanto en los valores al costo como revaluado”, lo anterior debido a que RECOPE realiza las bajas de activos por reemplazo, deterioro, obsolescencia y otros, directamente en el Sistema Integrado de Gestión SAP, por lo que estos retiros realizados en un mes se encuentran excluidos del Auxiliar de Activos de RECOPE al cierre de ese mes.” (GAF-0409-2022 Pág. 40).

Respuesta: Se atenderá conforme se plantearon las solicitudes o inconformidades:

- ✓ Sobre la ampliación del plazo de antigüedad de los datos a 4 meses, ya fue atendida su solicitud.
- ✓ En cuanto a la terminología “*proceso productivo asociado con el servicio regulado*”, debe leerse a la luz de la integralidad del apartado correspondiente y no aisladamente. La metodología se refiere a todos aquellos activos cuyo uso se asocie al servicio público regulado, la premisa ha sido siempre la misma y en este caso se mantiene, que el activo sea útil y utilizable en el servicio público regulado. En este sentido extraña la interpretación que hace Recope, toda vez que esta Autoridad conoce perfectamente, por ejemplo, que las emulsiones asfálticas son uno de los

productos regulados y los activos que se requieran para poder tener el producto disponible para la venta, podrían formar parte de la base tarifaria siempre y cuando no sean desproporcionados o su erogación esté dentro de los presupuestos del artículo 32 de la Ley 7593.

- ✓ Se le aclara a Recope que, sobre el retiro de activos, la sección 9.6.4 de la propuesta metodológica se indica lo siguiente:

“Los retiros de activos se deben presentar para cada grupo de activos productivos, en el periodo que se retiró o se prevé retirar, indicando los valores del activo al costo, revaluado y sus respectivas depreciaciones, así mismo, indicar si el retiro originó una pérdida o ganancia contable en el retiro de este, así como su ubicación física. Con la finalidad de que la Aresep pueda realizar en cualquier momento la supervisión y control necesarios sobre esos activos y en caso de no responder a la realidad, el operador podrá ser sancionado tanto a nivel del efecto en la base tarifaria como en la multa correspondiente por el incumplimiento dado según lo establecido en la Ley N°. 7593 en su artículo 38.

En el caso que exista una prevención o disposición que instruya a Recope la presentación de documentación que muestre los retiros de activos e información relacionada a esta y la empresa no cumple con las mismas, la IE o el órgano que la Aresep designe tiene la potestad de no aceptar los saldos de los activos, porque se estaría omitiendo este dato por parte del regulado y es un dato considerado relevante en el cálculo de la base tarifaria. (El resaltado no es del original).

Cuando no media prevención o disposición en relación con el tema, existe el criterio de aplicar un porcentaje similar a la depreciación para cada grupo de activos, por concepto de retiro de activos, tanto en los valores al costo como revaluado.”

De lo transcrito se desprende que solo en el caso de que Recope no presente la información sobre los retiros de activos con las características que la IE o el órgano que la Aresep designe que lo solicite (actualmente lo dispuesto en el anexo 14 de la Resolución RE-0070-IE-2020 o aquella que la sustituya), se activa la aplicación del criterio expuesto en la metodología. Siendo entonces que se proyectarán los retiros de activos para el año a tarifar, con una tasa equivalente a la tasa de depreciación anual de la clase a la que pertenezca cada activo. Como resultado de

la aclaración realizada se considera oportuno precisar la redacción del último párrafo transcrito, para que se lea de la siguiente manera:

“Cuando la empresa no presente la información sobre los retiros de activos con las características que la IE o el órgano que la Junta Directiva de la Aresep designe que lo solicite, existe el criterio de aplicar un porcentaje similar a la depreciación para cada grupo de activos, por concepto de retiro de activos, tanto en los valores al costo como revaluado.”

Este punto no constituye un argumento de oposición, sino una solicitud de aclaración, se deja constancia de que las inquietudes planteadas han sido atendidas. No obstante, se recomienda precisar el texto de la metodología según lo descrito en el párrafo anterior.

2.16. Capital de trabajo

Argumento 2.16.1: Sobre este tema Recope externa los siguientes puntos:

- ✓ En primera instancia que se amplíe el plazo de antigüedad de los datos a 4 meses.
- ✓ Cambiar la descripción de las siguientes variables según el detalle que se transcribe (GAF-0409-2022 Pág. 41 y 42):

Variable	Redacción original	Redacción propuesta
$VTP_{i,t}$	Ventas diarias promedio, en litros para el combustible "i" en los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 3 meses de antigüedad. Calculadas como una media aritmética simple de las ventas diarias.	Ventas diarias promedio, en litros para el combustible "i" en los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 4 meses de antigüedad. Calculadas como una media aritmética simple de las ventas diarias, usando como denominador los días de ventas efectivos reales.

$PPA_{i,t}$	Valor promedio del inventario final en litros para el combustible "i". Calculado como la media aritmética simple de los valores del inventario final mensual reportado en los estados financieros de Recope, para los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 3 meses de antigüedad.	Valor promedio, en colones por litro, del inventario final para el combustible "i". Calculado como la media aritmética simple de los valores del inventario final mensual, en colones por litro, reportado en los estados financieros de Recope, para los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 4 meses de antigüedad.
$DIP_{i,t}$	Días de inventario promedio real en los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 3 meses de antigüedad.	Días de inventario promedio real en los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 4 meses de antigüedad.
$DV_{i,t}$	Días efectivos de venta al año, durante los que se expenden combustibles en los planteles de Recope en los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 3 meses de antigüedad.	Días efectivos de venta al año, durante los que se expenden combustibles en los planteles de Recope en los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 4 meses de antigüedad.
$VTRP_{i,t}$	Ventas totales reales en colones para el combustible "i", en los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 3 meses de antigüedad.	Ventas totales reales en colones para el combustible "i", en los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 4 meses de antigüedad.

$INC_{i,t}$	Inventario neto al costo del combustible "i" que se muestra en los EEFF al cierre de la presentación del estudio tarifario.	Promedio del inventario total neto al costo, del combustible "i", que se muestran en los EEFF de los últimos doce meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 4 meses de antigüedad.
-------------	---	---

“Finalmente, también se propone la modificación de la redacción de la variable $INC_{i,t}$, para que la valoración del inventario sea un promedio del año, y no el del final del periodo de corte. Valorar con el inventario final del periodo de corte puede generar mayores volatilidades en esta variable, ya que depende del comportamiento del mercado internacional de ese mes en particular. En contrario, si se realiza con el valor promedio del inventario, representa mejor el periodo de corte y los resultados tienen menores variaciones entre cada estudio ordinario”. (GAF-0409-2022 Pág. 41).

Respuesta: Se atenderá conforme se plantearon las solicitudes o inconformidades:

- ✓ Sobre la ampliación del plazo de antigüedad de los datos a 4 meses, ya fue atendida su solicitud, en ese sentido las modificaciones de las siguientes variables: $DIP_{i,t}$, $DV_{i,t}$, $VTRP_{i,t}$, ya han sido consideradas.
- ✓ En cuanto a la modificación de las variables $VTP_{i,t}$ y $PPA_{i,t}$ se considera que la propuesta de Recope viene a precisar la definición, no obstante no varía el fondo de la propuesta remitida a audiencia, ya que en el caso de las ventas ($VTP_{i,t}$), aclara que únicamente se considerarán los días que hayan sido habilitados para realizar ventas y en el caso de la variable $PPA_{i,t}$, que el valor se expresará en colones por litro, no obstante la definición propuesta para esta variable presenta una redundancia en cuanto a esa precisión.

Se recomienda acoger parcialmente este punto, no en los términos propuestos por Recope, si no de la siguiente manera:

Variable	Redacción original	Redacción modificada
$VTP_{i,t}$	Ventas diarias promedio, en litros para el combustible "i" en los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 3 meses de antigüedad. Calculadas como una media aritmética simple de las ventas diarias.	Ventas diarias promedio, en litros para el combustible "i" en los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 4 meses de antigüedad. Calculadas como una media aritmética simple de las ventas diarias, usando como denominador los días efectivos de ventas reales.
$PPA_{i,t}$	Valor promedio del inventario final en litros para el combustible "i". Calculado como la media aritmética simple de los valores del inventario final mensual reportado en los estados financieros de Recope, para los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 3 meses de antigüedad.	Valor promedio del inventario final, expresado en colones por litro, para el combustible "i". Calculado como la media aritmética simple de los valores del inventario final mensual en colones, dividido entre la media aritmética simple de los saldos de inventario final mensual en litros, reportados en los estados financieros de Recope, para los 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 4 meses de antigüedad.

- ✓ En cuanto a la modificación de la variable $INC_{i,t}$ se considera que la propuesta de Recope hace concordante el plazo que se utiliza para las demás variables que intervienen en el cálculo de los días promedio de inventario ($DIP_{i,t}$), de manera que se recomienda acoger este punto, no en los términos propuestos por Recope, si no de la siguiente manera:

Variable	Redacción original	Redacción modificada
$INC_{i,t}$	Inventario neto al costo del combustible "i" que se muestra en los EEFF al cierre de la presentación del estudio tarifario.	Promedio del inventario final neto al costo, del combustible "i", que se muestra en el Anexo 3 A de los EEFF (o su equivalente) de los últimos 12 meses anteriores a la presentación del estudio tarifario, siempre que los datos no excedan de 4 meses de antigüedad.

2.17. Rédito

Argumento 2.17.1: RECOPE ve con beneplácito que la Autoridad Reguladora haya acogido nuestra recomendación de utilizar el **CAPM** (Modelo Promedio Ponderado del Costo de Capital - en inglés, *Capital Asset Pricing Model*-desarrollado por los economistas William Sharpe y John Lintner a mediados de los años sesenta). Este tema se desarrolla en la sección 8.2. de la Propuesta y se continuaría estableciendo por la vía de fijación ordinaria.

Sin embargo, a diferencia del actual $RSBT_{i,\alpha}$ en esta oportunidad se considera como:

“...un máximo a reconocer dentro de la estructura de costos por producto que conforma el precio final para cada tipo de combustible.”

Recope podrá solicitar en las fijaciones tarifarias ordinarias o extraordinarias que tramite ante la Aresep que se le reconozca un monto menor de Rendimiento sobre la base tarifaria, al determinado por las fórmulas de cálculo para cada producto, tomando en cuenta el uso de los recursos que genera este componente tarifario, el plan de inversiones para cada período, el cumplimiento del plan de inversiones y la situación financiera de la empresa.”

RECOPE considera que este cambio metodológico puede aplicarse en un contexto de limitaciones de gasto corriente y de capital (es decir, al Gasto Total) que introduce la Regla Fiscal, ya que aunque se cuenten con los recursos aprobados, puede ser que en la práctica no sea posible ejecutarlos por el tope establecido por dicha Regla Fiscal; sin embargo, se objeta el hecho de que el ajuste se realice de forma extraordinaria para el ajuste de la variable, es criterio

de RECOPE que el ajuste de esta variable se conserve en un proceso ordinario, lo cual faculta mayores tiempos de formulación para RECOPE, así como a la ARESEP para resolver, sino además le otorga un mayor tiempo a la ciudadanía para realizar sus posiciones. Estos procesos ordinarios para ajustar esta variable, al ser específico e independiente del ajuste de las otras variables representa una mejor opción para ser implementada.

Respuesta: Reiterar que es un monto tope. El monto del Rendimiento sobre la base tarifaria $RSBT_{i,t}$ que se determine de las fórmulas establecidas en la propuesta de metodología, es el monto a utilizar por Aresep en las aplicaciones tarifarias, tanto ordinarias como extraordinarias, a menos que Recope solicite que se utilice un monto menor a este. En este sentido, si Recope considera no realizar solicitudes de aplicar un monto menor de $RSBT_{i,t}$ en fijaciones tarifarias extraordinarias lo puede hacer y solo realizarlo en las fijaciones tarifarias ordinarias que considere necesario.

Aresep considera que dejar la posibilidad de realizar solicitudes de un monto de $RSBT_{i,t}$ menor en fijaciones extraordinarias da la flexibilidad para que si en alguna oportunidad Recope determine que es necesario realizarlo lo pueda aplicar. Por ejemplo, para ajustarse a condiciones coyunturales no sería necesario esperarse a que se tenga que realizar un estudio ordinario.

También es importante mencionar que se espera que el usuario sea beneficiado por esta flexibilidad que se está otorgando a Recope, porque cuando Recope solicite monto menor de $RSBT$ esto le permitiría obtener una tarifa menor a que si se utilizara el monto máximo, es decir, siempre va a operar como una reducción con respecto al monto que se obtenga de las fórmulas establecidas en la metodología. Por lo que se recomienda rechazar el argumento.

Argumento 2.17.2: También ARESEP debe considerar que dicha Regla Fiscal llevará a la empresa a adoptar esquemas de ejecución de proyectos por medio de vehículos de propósito especial (VPE) como fideicomisos o Alianzas Público-Privadas (APP), que establecen cuotas de arrendamiento o dicho en otras palabras, compromisos por un determinado número de años con el objeto de desarrollar y poner a operar un proyecto que no podría ejecutarse directamente por RECOPE en virtud de las limitaciones impuestas por la Regla Fiscal.

Estos esquemas permitirían a su vez que el impacto sobre la tarifa esté en sintonía con una mayor equidad intergeneracional, suponiendo que los financiamientos que se obtengan para el VPE serán a plazos iguales o mayores a 15 años.

Acerca del párrafo de la página 90 de 159 dice:

“La decisión de aplicar al cálculo tarifario un menor componente por concepto de Rendimiento sobre la base tarifaria podrá diferenciarse por tipo de producto, según las justificaciones que se detallaron anteriormente.”

Resulta necesario que la Autoridad Reguladora confirme si una reducción del $RSBT_{i,a}$ podría hacerse proporcional para todos los productos y no necesariamente asociada a uno o varios productos, esto por cuanto en la práctica puede ser complejo identificar los productos que estarían asociados a dicha rebaja.

Respuesta: Efectivamente Recope tiene la posibilidad de solicitar un monto menor de $RSBT_{i,t}$ que sea proporcional para todos los productos, para lo cual deberá indicar el monto correspondiente. Además, se debe considerar que la base tarifaria se determina por producto, por lo cual esta flexibilidad permite que si Recope identifica que existe un elemento que sea atribuible a un solo producto (o algunos) también lo pueda realizar. De esta manera Recope tendría ambas opciones.

Dado que es una consulta lo que realiza Recope, se atiende lo indicado y no se requiere ningún cambio en la propuesta de metodología.

Argumento 2.17.3: También es importante que desde la óptica de la Ley N°7722 “Sujeción de Instituciones Estatales al Pago de Impuesto sobre la Renta”, reiterar que la propuesta metodológica haga explícito el concepto de las reservas de inversión y los fondos de desarrollo que pueden ser deducibles del pago del impuesto sobre la renta, en los términos que lo establece el artículo 2 de la citada Ley.

Respuesta: En la sección 9 de la propuesta de metodología se hace explícito lo solicitado por Recope de la siguiente manera:

“9. CONSIDERACIONES ADICIONALES

Se consideran como reservas de inversión según la Ley de Sujeción de Instituciones Estatales al Pago de Impuesto sobre la Renta, Ley N°. 7722 el rendimiento sobre la base tarifaria y los cambios en el capital de trabajo.

(...)"

Dado que lo solicitado por Recope en este argumento ya este contenido en la propuesta de metodología se recomienda rechazarlo.

Argumento 2.17.4: En la sección 9.5. se desarrolla el tema de la Tasa de rédito para el desarrollo TI_t resulta relevante señalar que la tasa TI_t en la práctica no es 0% como se encuentra actualmente según el acuerdo 15-149-99 de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora", se solicita analizar la posibilidad de variar dicha tasa (en la actualidad, aplica en el país el 30%), en concordancia con las de reservas de inversión establecidas por la Ley 7722 como escudo fiscal.

Respuesta: En la propuesta de metodología, en la ecuación 35, la variable TI_t se describe de la siguiente manera:

" TI_t = Tasa impositiva para el ajuste tarifario "t". Será determinada según lo indicado en el acuerdo 15-149-99 de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora (acta de sesión 149-99 del 19 de agosto de 1999) o lo que en su momento disponga la Junta Directiva de la Aresep."

En la definición de la variable TI_t se deja la posibilidad de que, si la Junta Directiva de la Aresep dispone algo diferente a lo establecido en el mencionado acuerdo, sea esa nueva disposición la que se aplique en las fijaciones tarifarias. De esta manera existe la posibilidad que se pueda modificar el valor de la tasa a utilizar si la Junta Directiva así lo dispone. Por lo que se considera que la metodología no limita dichas posibilidades y por el contrario más bien se adecua a las condiciones que se consideren técnicamente más adecuadas. Dado lo anterior se recomienda rechazar el argumento.

Argumento 2.17.5: En variables como VD_t y VCO_t se menciona que se excluyen las obligaciones o los aportes realizados a la actividad de refinación. Se solicita aclarar si solamente la actividad de refinación de petróleo crudo es la que está taxativamente excluida o si es extensible a otras actividades industriales que podría desarrollar RECOPE por mandato legal, en el futuro.

De igual manera, en la Audiencia pública Recope indicó que *"Por ejemplo, tenemos una planta de municiones asfálticas, queremos hacer una planta de asfalto modificados o eventualmente podríamos hacer algo con los biocombustibles por ley, por decreto o por lo que sea. Entonces, queremos tener esa claridad de parte de ustedes"*.

Respuesta: La metodología está diseñada, tal como indica su título para “(...) fijar el Precio de los Combustibles Derivados de los Hidrocarburos en Terminales de Poliducto para Almacenamiento y Ventas, Terminales de Ventas en Aeropuertos y al Consumidor Final” de esta manera cualquier actividad que Recope desarrolle ajena a este servicio (inciso d del artículo 5 de la Ley N° 7593) no debe ser contemplada en esta propuesta de metodología.

Lo anterior fue claramente expuesto en el marco legal de la propuesta que se transcribe a continuación:

3. MARCO LEGAL

(...)

2. Sobre el sustento legal del servicio público objeto de la presente metodología:

En el servicio público de suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, la Aresep, fijará precios y tarifas, según lo establece el artículo 5 inciso d) la Ley N°. 7593, de conformidad con la normativa aplicable y las metodologías que se establezcan al efecto. El artículo 5 inciso d) de la Ley 7593, establece como servicio público:

“d) Suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, dentro de los que se incluyen: 1) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados a abastecer la demanda nacional en planteles de distribución y 2) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados al consumidor final. La Autoridad Reguladora deberá fijar las tarifas del transporte que se emplea para el abastecimiento nacional”. (El resaltado no es del original).

Lo anterior, es consistente con el alcance indicado en la propuesta, el cual establece que la metodología será extensiva a:

- a. **A todo el territorio nacional, por tanto, a todas las terminales de poliducto para almacenamiento y ventas, y terminales de venta en aeropuertos de Recope.**
- b. **A los combustibles derivados de hidrocarburos que suministre o venda Recope, con o sin mezcla de otros**

tipos de combustibles que se definen en la presente metodología.

- c. *La determinación del precio de los combustibles al consumidor final.*
- d. *Las fijaciones de carácter ordinario y extraordinario.*
- e. *La venta de combustibles en puertos y aeropuertos.*
- f. *La determinación del precio por litro o por masa de combustible, según corresponda. (El resaltado no es del original).*

De este modo, es claro que en la propuesta metodológica se reconocen únicamente los costos necesarios para el desarrollo de la actividad de suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, al respecto se le recuerda a Recope que los costos a considerar en los estudios tarifarios son los que se establecen de acuerdo con el artículo 20 de la Ley N°. 7593, la cual expresamente indica:

“Artículo 20.- Bienes y servicios de los prestadores. No serán objeto de las disposiciones de esta ley, los bienes y servicios de los prestadores que no estén dedicados a brindar un servicio público. Los prestadores de estos servicios llevarán contabilidades separadas que diferencien la actividad de servicio público de las que no lo son. En todo caso, los ingresos y costos comunes deberán consignarse de acuerdo con las normas técnicas que permitan una distribución que no perjudique la actividad del servicio público.

En el caso de los prestadores del servicio público definido en el numeral 2, inciso d) del artículo 5 de esta ley, llevarán contabilidades separadas de los ingresos y costos del servicio público que prestan, contra los costos e ingresos incorporados o atribuibles a otros sujetos relacionados con la prestación del servicio público de suministro de combustible derivado de petróleo destinado al consumidor final. Para la imposición de obligaciones tributarias, estos responderán por los ingresos y costos que les son atribuibles exclusivamente a ellos.”
(El resaltado no es del original).

De este modo, es claro que existen diferencias importantes entre refinar petróleo y desarrollar la actividad de suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, de hecho a nivel operativo corresponden a diferentes eslabones de la cadena productiva, fue por esta razón que se hizo la referencia explícita, sin embargo esa referencia no es una mención taxativa de que actividades se deban de excluir, dado que de ser así, se tendrían que incluir muchas actividades que no existen en este momento y podrán desarrollarse como parte de los avances tecnológicos, por ello debe hacerse una interpretación en sentido amplio a la luz del alcance de la propuesta metodológica.

En síntesis, Recope se tendrá que circunscribir únicamente a los productos que ya existen y en caso de requerir la inclusión de un nuevo producto, deberá usar el proceso establecido para ello en el apartado “Inclusión de nuevos productos” de la sección “FIJACIONES ORDINARIAS”.

9.1 Inclusión de nuevos productos

En el caso de que Recope requiera que la Autoridad Reguladora establezca la tarifa a un nuevo combustible derivado de hidrocarburos, deberá presentar en un estudio ordinario al menos la siguiente información:

- a. Justificar la necesidad de compra del nuevo producto.**
- b. Presentar una propuesta de costo de adquisición estimado con las fuentes de información y detalle pormenorizado de cómo se realizó esta estimación.*
- c. Presentar una estimación de la demanda del producto y detalle de cómo se realizó esta estimación.*
- d. Los datos de costos e ingresos asociados al nuevo producto y los efectos sobre las demás variables expresadas en la ecuación para la obtención de los nuevos precios en terminal o al consumidor final, según corresponda.**
- e. Enunciar las características y especificaciones técnicas (nombre del producto, las referencias a utilizar y la normativa técnica vigente en calidad que le aplica).**

Esta información podrá ser presentada en una solicitud de fijación tarifaria ordinaria específica para la inclusión del nuevo producto, o como parte de cualquier estudio ordinario de precios, será revisada y validada por la IE (o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio), para aprobación del precio del nuevo producto, el cual será revisado y ajustado una vez que se cuente con la información de compra respectiva (datos de compra requeridos) en una fijación extraordinaria, de modo que exclusivamente en la primera fijación se determinarán todos los componentes del nuevo precio y posteriormente se ajustarán con los procesos ordinarios y extraordinarios correspondientes según lo indicado en la metodología.

Siempre y cuando el combustible nuevo se derive de una mezcla de productos que ya están dentro del pliego tarifario y no haya transcurrido más de 12 meses desde la resolución de una fijación tarifaria ordinaria Recope podrá solicitar una fijación tarifaria ordinaria exclusivamente para la inclusión de ese nuevo producto, manteniendo el margen de operación y la rentabilidad sobre la base tarifaria de los combustibles que mezclados le dan origen al nuevo producto.

Como se observa de lo anteriormente indicado, es por medio de este proceso que se analizarán las características físico-químicos, justificación y relación con otras variables regulatorias, y por consiguiente, es en ese momento en cual se podrá determinar con claridad su relación con el servicio público en cuestión.

Por ello, si en el futuro le sean asignadas a Recope nuevas actividades establecidas por Ley, que sean servicio público regulado por Aresep y que no están consideradas en el inciso 5 d) de la Ley 7593, ni en el alcance de esta metodología se tendrá que valorar en su momento, según se disponga.

Todo lo anterior, no limita el caso en el cual Recope debe realizar algún desarrollo para hacer alguna nueva mezcla de productos para el suministro de derivados, como se mostró anteriormente esto estaría contemplado en la propuesta metodológica y por ello, deberá seguirse el proceso ahí establecido.

Con la explicación anterior se aclara lo solicitado por Recope y no se recomienda realizar modificaciones en la propuesta de metodología ya que lo que se solicita es una aclaración.

Argumento 2.17.6: En la página 118 de 159, en relación con la ecuación 39 (βA_t) se establece que:

“...se utiliza los datos del beta desapalancado “unlevered beta” del sector denominado “Utility (general)”...

En la posición de RECOPE frente a la propuesta anterior de cambio metodológico (GAF-1163-2020) se solicitó considerar la β de *Oil&Gas Distribution* que también puede encontrarse en el sitio web del profesor Damodaran y no una β orientada a otro tipo de prestador de servicio público, ya que el concepto de *utility* va más allá de proveedoras del sector energía, pues incluye agua y saneamiento, por ejemplo.

Según el Diccionario de la Universidad de Cambridge, “Utility”¹, RECOPE no es una empresa que tiene cientos de miles de abonados o clientes directos, como JASEC o la ESPH, por lo que se solicita no utilizar esta beta desapalancada de “Utilities”, puesto que existe dentro de la gama de betas calculadas por el profesor Damodaran, la de “Oil&gas Distribution” que se ajusta de mejor manera al nivel de riesgo de este tipo de industria.

Respuesta: El profesor Damodaran en la lista de betas por sector, que publica en su sitio web, determina las betas de “utilities” para dos tipos de empresas 1) “Utility (Water)”, que corresponde a todas las empresas relacionadas con los servicios de agua potable y aguas residuales y 2) “Utility (General)”, que corresponde principalmente a empresas del sector energía. Por lo que, la beta de “Utility (General)” no considera empresas cuya actividad principal está relacionada con proveer servicios públicos en el sector de agua potable o aguas residuales, ya que el beta de las empresas que brindan estos servicios públicos se obtiene en el “Utility (Water)”.

Si observamos las empresas que componen el beta de “Oil&gas Distribution” estas las podemos dividir en las siguientes actividades según el Sistema de Clasificación Industrial (SIC): Petróleo crudo y gas natural, Refinación de petróleo, Transporte extranjero de carga en aguas profundas, Mayoristas de petróleo y productos

¹ (noun) is “a supply of gas, electricity, water or telephono services to homes and businesses, a business that supplies such services.”

petrolíferos, excepto estaciones y terminales de graneles y, Transmisión y distribución de Gas Natural.

Estas empresas pertenecen a actividades, que en la mayoría de los casos, no son representativos de la actividad que realiza Recope, que tiene el monopolio para importar, almacenar, distribuir y comercializar combustibles derivados, asfaltos y naftas, para prestar el servicio público sujeto de la presente metodología. De este modo, es claro que Recope es una empresa regulada y estatal.

Recope pese a estar dedicado al negocio de los hidrocarburos no desarrolla actividades de explotación, tampoco se encarga de la refinación, comercialización ni transporte marítimo del crudo, ni de transmisión y distribución de gas natural, estas actividades están relacionadas con un mercado internacional con varios actores en competencia, en los cuales existe un nivel de riesgo e incertidumbre mayor, además el riesgo de mercado es mayor, pues dependiendo de la evolución y las condiciones del mercado, podrían tener ganancias o pérdidas importantes.

Se puede afirmar que Recope es un cliente de dicho mercado internacional, pero opera de un modo diferente, pues se le otorgó el monopolio de la importación, almacenamiento y distribución interna del combustible, es decir, en nuestro país se consideró que lo óptimo era aprovechar las economías de escala y crear un operador público, con todo el respaldo del Estado y con el monopolio legal, para que este actuara como una economía de red, un monopolio natural y se encargaría exclusivamente de este manejo de la red de almacenamiento y distribución, con el fin de optimizar el manejo de dicha red. Al ser un operador estatal con tanta importancia, tendría el respaldo, por medio de un mecanismo de regulación, que le permitiera la recuperación de los costos necesarios para la actividad y el equilibrio financiero indicado en la Ley N.º 7593, reduciendo considerablemente su riesgo de mercado.

Este análisis es indispensable para comprender el riesgo fundamental de la actividad desarrollada por Recope, y esto es consistente con el análisis desarrollado por Fitch, en sus informes para la determinación de la calificación de riesgo dada a Recope en el 2020, en donde de modo textual indicó lo siguiente:

“De acuerdo con la metodología de “Vínculo de Calificación entre Matriz y Subsidiaria”, Fitch considera que no existe diferencia entre el perfil crediticio individual de Recope y el del soberano (Relación Fuerte con el Soberano).

Las calificaciones contemplan el perfil de negocio de riesgo bajo, entre lo que se menciona que o se caracteriza por el esquema de operación monopólica

sobre la importación y distribución de petróleo crudo, sus combustibles derivados, asfaltos y naftas. Tiene un perfil financiero sólido, con apalancamiento bajo y perfil de liquidez robusto que le permiten a la compañía llevar a cabo su plan de inversión en infraestructura y cumplir con sus obligaciones financieras (Posición Monopólica de Mercado y bajo nivel de apalancamiento) (...)

Fitch en sus distintas clasificaciones de riesgos que ha realizado a Recope, por ejemplo, en el 2020 ha establecido como los pares (peers), que son empresas similares a Recope en Costa Rica, principalmente a empresas estatales reguladas como ICE y CNFL (ver tabla 1 con la calificación otorgada), los cuales poseen un nivel de riesgo relativamente bajo, asociado en gran medida a la relación existente con el soberano. A nivel centroamericano, en una calificación realizada para la escala nacional de El Salvador, determinó como pares a empresas que también brindan servicios públicos como la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador, S.A., Empresa Eléctrica de Oriente, S.A., y Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador, S.A., entre otros; logrando inclusive mejores resultados de calificación de riesgo, como se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Fitch Ratings: Recope y sus pares (peers), en servicios públicos
Escala Nacional de Largo Plazo (LP) (2020)

Empresa	Escala Nacional de Costa Rica de LP ²	Escala Nacional El Salvador LP ³
Recope	AA+(cri)	EAAA(slv)
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	AA+(cri)	EAAA(slv)
Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. (CNFL)	AA+(cri)	EAAA(slv)
Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador, S.A. de C.V. (CAESS)	ND*	EAA-(slv)
Empresa Eléctrica de Oriente, S.A. de C.V. (EEO)	ND	EAA-(slv)
Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador, S.A. de C.V. (CTE)	ND	EAA-(slv)

*ND: No disponible.

Fuente: Fitch Ratings (2020)

² RATING ACTION COMMENTARY (30 Sep, 2020). Fitch Afirma Calificaciones de Recope en 'AA+(cri)'; Perspectiva Estable. Disponible en: <https://www.fitchratings.com/research/es/corporate-finance/fitch-affirms-recope-at-aa-cri-outlook-stable-30-09-2020>

³ RATING ACTION COMMENTARY (22 Dic, 2020) Fitch Asigna Clasificación al Programa A de Emisiones de Bonos Estandarizados de Recope. Disponible en: <https://www.fitchratings.com/research/es/corporate-finance/fitch-assigns-rating-to-recope-s-bond-program-22-12-2020>

Al considerarse que la beta de “Oil & Gas Distribution” no representa adecuadamente el riesgo fundamental de Recope, se buscaron alternativas para lograr desarrollar un modelo basado en CAPM, tal y como lo solicita Recope. Debido a la naturaleza de dicha empresa, y tomando como base todo el análisis anterior, se concluye que Recope podría ser incluido en la categoría de “Utility General)” o servicio público general.

Son empresas caracterizadas como servicios públicos y la gran mayoría son empresas públicas que se dedican a brindar a servicios públicos regulados y que en varias ocasiones operan como monopolios.

Al respecto, es importante recordar que, como se mencionó anteriormente, algunos de los pares empleados por Fitch en el análisis para la calificación de riesgo, fueron la CNFL y el ICE, empresas reguladas con particularidades similares, en las cuales también se utiliza la beta de “Utility (General)” en la determinación del rédito tarifario. Y obsérvese que Fitch no utiliza como “peers” empresas estatales del sector agua como AyA o ESPH lo cual demuestra que para esa calificadora existe una importante similitud de Recope con estas otras empresas de servicios públicos del sector energía y no con las del sector de Agua.

Las metodologías utilizadas por Fitch para realizar clasificaciones crediticias de riesgo nacionales (que es el caso de Recope) no son comparables directamente entre países y están asociadas a operaciones de deuda. Sin embargo, constituyen una buena aproximación de la solvencia y riesgo en el manejo operativo de cada actor, en el desarrollo de sus actividades dentro del país, por lo cual, permiten realizar de modo general una comparación adecuada del nivel de riesgo asociado al perfil y solvencia de Recope, en el desarrollo de sus actividades comerciales y la posiciona como una empresa solvente dentro del país, comparable con otras empresas reguladas como ICE y CNFL.

En función de lo anterior, es claro que el nivel de riesgo fundamental de Recope, es relativamente bajo, lo cual se explica en gran medida por ser una empresa estatal, con el respaldo del gobierno, operando en un monopolio, con regulaciones que buscan garantizar el reconocimiento de los costos necesarios y garantizar el equilibrio financiero, lo cual presenta mayor similitud a los niveles de riesgo representados en la beta de “Utility (General)”.

De todo lo indicado anteriormente podemos concluir que las empresas que pertenecen a industrias y grupos industriales de “Oil & Gas Distribution” en su mayoría no son representativos de la actividad que realiza Recope; que las empresas de “Utility (General)” están asociados exclusivamente a servicios

públicos, lo cual es consistente con la mayoría de los pares que Fitch utiliza a nivel nacional e internacional. Por lo que la beta de “Utility (General)” es un mejor proxy que la beta de “Oil & Gas Distribution”, para Recope, por lo que se recomienda rechazar el argumento.

2.18. Sobre el índice de eficiencia

Argumento 2.18.1: Recope argumenta que la fórmula 29 indica que son tres variables las que se les aplica el factor de eficiencia. Dos de ellas tienen de precio un crecimiento por inflación y una tercera no lo tiene. En la teoría sobre Precios Tope, en la misma literatura en la que se fundamenta la propuesta del regulador se tiene explícito que los costos históricos varían por un incremento de un porcentaje de inflación estimada, y por la disminución de un factor de eficiencia.

Además, señala, que el Precio Tope, se aplicará un factor de eficiencia a variables controlables por la organización. Sin embargo, la variable $GP_{i,t}$ tiene dos consideraciones especiales. La primera es que en su estimación no se le aplica la inflación estimada. La segunda es que puede cambiar sustancialmente, aumentando o disminuyendo, dependiendo de los proyectos a desarrollar. Considerando lo anterior, y en apego a los planteamientos de Precio tope, lo correcto es eliminar el efecto de factor de eficiencia para esa variable en particular, y trasladarla a otra parte de la ecuación. Otro problema de aplicabilidad es que no todos los gastos son controlables por RECOPE, como es el caso del consumo interno de combustibles, patentes y electricidad, por lo que no es posible aplicar el factor de eficiencia.

Respuesta: La propuesta metodológica indica en la sección 9.1.3 Gastos pre-operativos ($GP_{i,t}$), lo siguiente:

“(…) Se refiere a aquellos gastos en los que incurre la empresa con anterioridad a la ejecución de proyectos de inversión en activos productivos exclusivamente para el servicio público regulado, cuyo fin es analizar la viabilidad o no de los proyectos; de lo contrario serán costos capitalizables en cada proyecto de que se trate. Entre ellos se reconocen los siguientes:

- *Estudios Preliminares: gastos incurridos en las fases preliminares de los proyectos, en la cual se desconoce si estos se van a ejecutar. Incluye las actividades relacionadas con la identificación y prefactibilidad de los posibles*

*proyectos u obras a construir. **Se proyecta utilizando el método de actualización por índices.** (la negrita no es del original).*

- *Estudios de Pre-inversión: son los gastos incurridos en la fase de pre-inversión de los proyectos, en la cual se desconoce si estos se van a ejecutar. Incluye las actividades relacionadas con la factibilidad de los posibles proyectos u obras a construir. **Se proyecta utilizando el método de actualización por índices.** (...)” (la negrita no es del original).*

Según se observa del extracto anterior, la metodología es amplia y flexible en su aplicación, es decir, no limita al índice de inflación IPC como único instrumento de estimación del gasto, sino, por el contrario, faculta a que la proyección puede ser llevada a cabo por el método de actualización por índices que se considere más pertinente, con el fin de reflejar de mejor manera las variaciones y/o cambios asociados a este tipo de gastos.

Así las cosas, Recope podría utilizar el IPC para realizar estimaciones, o bien, mediante un análisis previo y debidamente justificado, cualquier otro índice que se considera más adecuado según la naturaleza de los gastos.

Por otro lado, el buen término o no de un proyecto, está vinculado de manera directa a la gestión propia que ejerza la empresa sobre el mismo. Esto significa, que un proyecto -bajo una correcta gestión-, debería estar en control de la empresa, y, por lo tanto, se podría aplicar un factor de eficiencia tal y como lo propone la teoría.

Aunado a lo anterior, la mayoría de los gastos son controlables por el regulado y se encuentran asociados a la dinámica propia del negocio. En otras palabras, los gastos que señala Recope (combustible, electricidad y otros) están en función del nivel de activos y la operativa de la empresa, cuyo fin último es proveer el servicio regulado al mínimo costo. Para ello, existen múltiples mecanismos que coadyuvan en materia de eficiencia energética como es el caso de la normativa ISO 50001 y otras relacionadas.

En definitiva, lo que busca la propuesta es hacer eficiente el uso de los recursos productivos, siguiendo la lógica del principio del servicio al costo en procura de los usuarios finales.

Este tema se complementa con la respuesta de los argumentos de los temas 2.19 y 2.20 de este informe.

Por las razones anteriormente expuestas se rechaza el argumento.

2.19. Eficiencia hasta el cuarto año

Argumento 2.19.1: RECOPE solicita que en la Sección 9.3.1. relacionado con la eficiencia, se modifique los criterios relacionados con la evolución del gasto, para que el análisis vertical y horizontal de los principales componentes de costos se realice para los “últimos tres periodos fiscales” en vez de para los “últimos tres años”.

De esta forma el texto quedaría de la siguiente forma:

“Recope deberá presentar un análisis vertical y horizontal de los principales componentes del costo en los últimos tres periodos fiscales, que contenga las principales razones que explican la evolución del gasto.”

Respuesta: Se comparte el razonamiento expuesto por RECOPE, para que el análisis vertical y horizontal de su estructura de costos sea realizado con base en la información de los últimos tres periodos fiscales, considerando además que esto implica realizar un análisis que pueda ser confrontado con otros análisis que generalmente se hacen con base en los Estados Financieros con corte anual.

Por lo expuesto, se acepta el argumento de Recope y se ajusta el texto de la metodología tarifaria en consecuencia.

Argumento 2.19.2: RECOPE solicita eliminar los incisos d, e y f del apartado 9.3.1. de la propuesta de la metodología tarifaria, y en su lugar, indicar que la proyección de precios y tarifas deberá tener un horizonte de tres años.

Al respecto Recope indica que la redacción actual constituye *“una clara limitación al servicio público con la calidad y continuidad que la ley demanda”* y que con los criterios incorporados en esta sección *“se están descartando las ecuaciones propuestas en toda la metodología, y por adelantado se exige un resultado”* y constituye *“una limitación a priori”*.

Señala además que Recope no se opone a mejorar la eficiencia de la empresa, pero no es posible obligarla a que las estimaciones de costo tengan una disminución en términos reales, puesto que *“la economía interna de la empresa no es tan simplista como para seguir el IPC general”* y que forzar a la empresa a disminuir en términos reales sus costos *“solo implica forzar a la empresa a disminuir los salarios en términos reales (...) lo cual no depende exclusivamente de la empresa, sino de una política salarial del país”*.

Respuesta: Los incisos d, e y f de apartado 9.3.1. de la propuesta se refiere a la obligación que tendría RECOPE de presentar una proyección de costos para los

próximos tres años introduciendo criterios de eficiencia (inciso d), de tal forma que se puedan racionalizar y disminuir los costos internos de gestión de RECOPE (inciso e), pero sin afectar la prestación del servicio (inciso f).

Sobre el tema de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, es importante retomar algunas de las principales disposiciones de la Ley 7593 y los mandatos que esta Ley impone a la ARESEP⁴. El concepto de eficiencia está tanto implícita como explícitamente incluido en muchas de las disposiciones de esta Ley. A continuación, se presentan algunos casos:

- Uno de los principales principios regulatorios, el de servicio al costo, indica que las tarifas que se fijen deben contemplar *“únicamente los costos necesarios para prestar el servicio”* (art.3.b).
- Uno de los principales objetivos de la Autoridad Reguladora es precisamente asegurar que los servicios públicos se brinden de conformidad con este principio (art. 4.c).
- Una de las principales obligaciones de la Aresep es *“comprobar el correcto manejo de los factores que afecten el costo del servicio”* (art. 6.a).
- Se establece como una de las obligaciones de los prestadores de servicios públicos el *“Proteger, conservar, recuperar y utilizar racionalmente los recursos naturales relacionados con la explotación del servicio público (...)”* (art. 14.e).
- Para fijar las tarifas de los diferentes servicios públicos regulados por la Aresep se debe tomar en cuenta *“las estructuras productivas modelo para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, (...)”* (art. 31).
- Para fijar tarifas se deben tomar en cuenta los criterios de eficiencia económica, definidos en los Planes Nacionales de Desarrollo, siendo estos elementos centrales para fijar las tarifas (art. 31).
- No se deben considerar en el cálculo tarifario las erogaciones innecesarias o ajenas a la prestación del servicio público, los gastos de operación desproporcionados, las inversiones consideradas excesivas, así como las contribuciones, los gastos, las inversiones y deudas incurridas por actividades ajenas a la actividad regulada (art. 32).

Por otra parte, mediante la resolución RE-0206-JD-2021 del 5 de octubre de 2021, la Junta Directiva de la Aresep aprobó la *“Política Regulatoria de la Autoridad*

⁴ Estos conceptos han sido desarrollados recientemente en el informe IN-0060-CR-2021 del Centro de Desarrollo de la Regulación (CDR), de la ARESEP.

Reguladora de los Servicios Públicos". Esta Política establece expresamente que uno de los Principios por los cuales debe regirse la regulación es la eficiencia, indicándose que la Aresep *"Procura la prestación eficiente de los servicios públicos de manera que se traduzca en tarifas justas, que aseguren la asequibilidad a la población y la competitividad del país."*

Adicionalmente, la Política Regulatoria aprobada por la Junta Directiva establece la "Regulación que promueva la eficiencia" como uno de los pilares de la regulación, indicando que:

"(...) se propiciará el desarrollo de instrumentos regulatorios que emitan señales económicas claras para los diferentes tipos de usuarios, que impulsen la eficiencia en la prestación y en el uso de los servicios públicos.

Desde esta perspectiva se comprende el servicio al costo como un principio de la regulación que persigue introducir la eficiencia en la asignación de recursos en la prestación de los servicios públicos regulados. El servicio al costo debe entenderse como un costo eficiente y necesario para la prestación del servicio. Este es el costo que se entiende para el equilibrio financiero en el marco de una industria."

Adicionalmente, uno los principios de esta Política es la eficiencia, indicando que:

"La eficiencia está al servicio de la eficacia. El principio exige una correcta planificación, la maximización de los recursos disponibles, la racionalidad en la priorización y asignación del gasto y la inversión, la fijación de estándares, la especialización, hacer bien las cosas al menor costo posible. Obliga a examinar la necesidad e idoneidad de los medios: organización, recursos: humanos, materiales, financieros y jurídicos y su gestión, en relación con los fines. Procura la prestación eficiente de los servicios públicos de manera que se traduzca en tarifas justas, que aseguren la asequibilidad a la población y la competitividad del país".

Además, uno de los pilares de esta Política es que la regulación promueva la eficiencia, definiendo para ello el objetivo específico 3 que indica:

"Desarrollar una regulación que provea las señales necesarias para llevar la prestación de los servicios públicos hacia la senda de la eficiencia, la eficacia, tanto de manera individual, por sector o industria, considerando el principio de servicio al costo eficiente, la aplicación de enfoques regulatorios comparados y ejercicio de un modelo regulatorio oportuno, apoyado en las mejores prácticas y en la articulación de los instrumentos de política".

Por lo anterior, se considera que no lleva razón RECOPE al indicar que la propuesta de introducir criterios de eficiencia en la metodología tarifaria es *"una clara limitación al servicio público con la calidad y continuidad que la ley demanda"*; pues la

propuesta contribuye a mejorar la prestación del servicio, en el tanto busca incorporar criterios de eficiencia en la gestión de RECOPE, de tal forma que esto se traduzca en tarifas más apropiadas para los combustibles y está acorde con los mandatos de la Ley 7593.

Con respecto a la afirmación de RECOPE en el sentido de que con los criterios incorporados en esta sección de la metodología tarifaria “*se están descartando las ecuaciones propuestas en toda la metodología, y por adelantado se exige un resultado*” y constituye “*una limitación a priori*”; se debe indicar que no se trata de descartar las ecuaciones y demás criterios de la metodología tarifaria propuesta, sino de complementarlos con los necesarios criterios de eficiencia que deben darse en el cálculo tarifario, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 7593, en los citados artículos 3.b.; 4.c; 6.a; 14.e; 31 y 32; especialmente en lo referente al principio de servicio al costo, el correcto manejo de los factores que afectan el costo y la consideración, para efectos tarifarios, solo de aquellos costos que sean eficientes. En todo caso, se trata de limitaciones a priori que devienen de mandatos de la misma Ley 7593, tal y como se ha señalado.

En este sentido, la propuesta es clara al señalar que “*El objetivo de este mecanismo es inducir una mayor eficiencia en la gestión operativa y comercial de RECOPE y que esta eficiencia se traduzca en menores costos y tarifas, según los criterios tarifarios establecidos en esta metodología*”, lo cual, como se ha señalado, es acorde con lo establecido en el marco legal de la ARESEP.

Sobre la afirmación de Recope en el sentido de que “*la economía interna de la empresa no es tan simplista como para seguir el IPC general*” y que forzar a la empresa a disminuir en términos reales sus costos “*solo implica forzar a la empresa a disminuir los salarios en términos reales (...) lo cual no depende exclusivamente de la empresa, sino de una política salarial del país*”; es importante señalar que aunque se comparte el criterio de que la estructura de costos de RECOPE no es simple, esto no quiere decir que no sea posible de analizar y racionalizar. Aunque el IPC no refleja necesariamente el comportamiento de los diferentes componentes de costo de RECOPE, si es un buen parámetro de la evolución general de los precios y costos.

Las excepciones que RECOPE plantea en su oposición ya están contempladas en la propuesta sometida a audiencia pública. Por ejemplo, si los costos asociados a patentes municipales crecen porque se calculan en función de las ventas totales, este incremento en los costos está justificado dentro de la metodología tarifaria, según lo indicado en la última parte del inciso d. de la sección 9.3.1 (crecimiento de las ventas).

La propuesta no trata de interferir en la política salarial interna de RECOPE, la cual, en todo caso, debe estar sujeta a las disposiciones de la legislación que al respecto se establezca. Tampoco se trata de propiciar una disminución de los salarios individuales en términos reales, pues estos dependen de una serie de factores que escapan a los alcances de esta metodología tarifaria. Sin embargo, esta metodología sí pretende que RECOPE racionalice sus costos, incorporando criterios de eficiencia en su gestión.

Tal y como se ha indicado, la propuesta señala que se permitirían ajustes en los costos más allá de la inflación si estos ajustes se fundamentan en el crecimiento del mercado (mayores ventas) o situaciones particulares en el mercado específico de algún producto (por ejemplo, ajustes en los criterios de calidad, que conlleven mayores costos). Sin embargo, si estas situaciones se llegan a dar, RECOPE debe indicarlo expresamente en cada petición tarifaria, aportando las argumentos y pruebas que justifiquen tal comportamiento. Por otra parte, es importante indicar que el límite de crecimiento en los costos referidos es sobre el total, de forma tal que algunos costos específicos sí pudieran tener ajustes superiores a la inflación, siempre que estos se compensen con ajustes inferiores en otros componentes, de acuerdo con los criterios propios de la gestión de la empresa.

Adicionalmente es importante considerar que la propuesta de racionalización de costos no cubre a todas las variables, sino solo aquellos costos sobre los cuales RECOPE tiene injerencia directa (ATD, GA y GP).

Con respecto a los argumentos externados por RECOPE en su oposición, la DGAJR, mediante el oficio OF-0239-DGAJR-2022 señala que:

“(…)

Tal y como se desprende de lo transcrito [se refiere al contenido de la sección 9-3-1 de la propuesta de metodología tarifaria], los incisos dichos (junto a otros), refieren a criterios de eficiencia aplicables en las fijaciones ordinarias una vez aplicada la metodología por primera vez y hasta el cuarto año. Tal y como se explica de seguido al inciso f), dichos criterios buscan promover mayor eficiencia en la gestión operativa y comercial de Recope, con un resultado en menores costos y tarifas, de modo, que tanto Recope como los diferentes interesados y usuarios, tengan un impacto positivo de dicha eficiencia.

Debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley N° 7593, dentro de los criterios que debe considerar la Aresep en la fijación de tarifas

y precios, está el de eficiencia económica, al mismo tiempo que debe promover el cumplimiento de la calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima de los servicios públicos.

La aplicación de criterios de eficiencia económica no implica un detrimento para el cumplimiento de las características esenciales de los servicios públicos, establecidas en el artículo 5 de la Ley N° 7593, por el contrario, debe representar un complemento, de modo, que el prestador y el usuario, logren prestar y recibir un servicio público que integralmente cumple con lo que dispone la Ley.

Bien indica el inciso f) anterior, que “La reducción de los costos operativos y comerciales no debe afectar negativamente la calidad en la prestación del servicio suministrado por RECOPE, ni la calidad de sus productos.”, lo que evidencia que, con dichos criterios de eficiencia incluidos, no se pretende perjudicar la calidad del servicio o de los productos.

Dicho componente de eficiencia no proviene solo de la Ley N° 7393, sino también de la Política Regulatoria de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, dictada mediante la resolución RE-0206-JD-2021, publicada en el Alcance N° 209 a La Gaceta N° 199, del 15 de octubre de 2021.

Dicha Política Regulatoria, es amplia y enfática, en la necesidad de promover la eficiencia en las empresas reguladas, considerando este concepto incluso, en la definición de Servicio al costo:

*“Condiciones sobre la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para la prestación de servicios públicos de calidad de acuerdo con las normas técnicas y estándares establecidos, universales (inclusivos) y ambientalmente sostenibles, **guardando relación directa con criterios de eficiencia en el marco de una industria** y que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad.” El resaltado no es del original.*

Dicho concepto es de tal relevancia, que fue incorporado también como uno de los principios de la Política, a fin de promover “hacer bien las cosas al menor costo posible”; y como uno de los pilares que orienten las acciones regulatorias de la Aresep (alineado con sus respectivos objetivos y estratégicas), para que impulse la eficiencia en la asignación de recursos

en la prestación de los servicios públicos regulados, sin dejar de considerar que: “Para la estimación de los costos se tendrán en cuenta niveles racionales de calidad de los servicios públicos, el cumplimiento de la normativa nacional en temas ambientales, de equidad, y solidaridad, así como esquemas de comparación con las industrias, autorregulación y las mejores prácticas nacionales e internacionales.”

Ni la ley N° 7593, ni la Política Regulatoria dicha, implican que al aplicarse criterios de eficiencia, se deba dejar de cumplir con las condiciones esenciales de la prestación de los servicios públicos, pues no existen razones para promover regulatoriamente mayor eficiencia, sin contar con servicios en las condiciones que la ciudadanía necesita.

De este modo, no se observa que con la incorporación de los criterios eficiencia dispuestos en los incisos d), e) y f) de la sección 9.3.1 de la propuesta de metodología, se esté menoscabando el cumplimiento de estas condiciones que igualmente son necesarias. Y tampoco, de los argumentos de Recope, se desprenden las razones por las cuales, afirma que tales incisos conllevan una limitación que implique que la calidad o la continuidad del servicio público, pueda ceder ante la eficiencia que también se requiere mediante la propuesta de metodología.

Recope solamente, afirma que “se están descartando las ecuaciones propuestas en toda la metodología, y por adelantado se exige un resultado.”, pues, considera que se busca que siempre haya un objetivo de disminución de costos unitarios, y por ello menores tarifas.

En este sentido, valga mencionar que, si bien se esperan tarifas menores al aplicarse criterios eficiencia económica en la prestación de los servicios públicos, la eficiencia como tal, más que reducir las tarifas obligatoriamente, lo que implica, como señala la Política Regulatoria, es “una correcta planificación, la maximización de los recursos disponibles, la racionalidad en la priorización y asignación del gasto y la inversión, la fijación de estándares, la especialización, hacer bien las cosas al menor costo posible.”

De esta forma, la eficiencia implica cumplir con lo que dispone la Ley N° 7593, basados en una maximización y racionalización de los recursos disponibles, lo que es contrario a lo que viene entendiendo Recope, de tener que rebajar costos y con ello tarifas, en perjuicio de condiciones esenciales como la calidad y la continuidad.

La intención es que exista un complemento, no una exclusión entre uno u otro escenario; de lo contrario, la regulación que estaría promoviendo la Aresep no sería integral y buscando el mayor beneficio.

Es decir, que no se trata de que por la aplicación de criterios de eficiencia se desvirtúe el resultado de los cálculos tarifarios, o bien, que se deba dejar de tener los recursos necesarios para que el servicio sea de calidad y continuo, sino, que se trata de que Recope maximice y racionalice sus recursos, y al mismo tiempo, siga cumpliendo con lo que el ordenamiento jurídico dispone, respetando el ajuste tarifario que aún con dicha eficiencia, corresponda.

Expuesto todo lo anterior, se considera que jurídicamente Recope no lleva razón en su argumento.”

Por último, con respecto a la solicitud de Recope para que se indique en la metodología tarifaria que “*la proyección de precios y tarifas deberá tener un horizonte de tres años*”, se señala que, dado que se mantiene lo indicado en los incisos d, e. y f., se considera innecesario incorporar este ajuste.

Por lo expuesto, se rechaza el argumento de Recope. Sin embargo, para efectos de precisar la redacción de la sección final del inciso d. del punto 9.3.1., esta se ajustará para indicar “*(...) o en ajustes en el mercado específico de algún producto.*”

2.20. Eficiencia a partir del quinto año

Argumento 2.20.1: Recope argumenta que, de la revisión bibliográfica se reconoce que este modelo tiene dos complicaciones: la regulación de un mercado con varios productos y que en la práctica no ha promovido la inversión.

Según lo indicado por Recope, el modelo de precios tope funciona bajo la lógica de que se ofrece una tarifa por un determinado plazo por medio de la negociación entre las partes de un factor X, que permita al operador del servicio público alcanzar sus metas de utilidades y a la vez, poder transferir las eficiencias a los consumidores mediante rebajas en los precios. Sin embargo, en la Propuesta lo que se observa es que la Autoridad Reguladora fijaría ese Factor denominado EFI_t , sin ningún tipo de negociación con el regulado. Porque tal y como está la propuesta, el EFI no sería un valor negociado entre el regulador y el regulado como está establecido en la teoría y práctica del factor X, sería un porcentaje impuesto al regulado.

Respuesta: En cuanto al argumento, de que el modelo presenta complicaciones dado que está asociado a varios productos, se le indica a Recope que, como se expondrá con más detalle en las próximas respuestas, se hace uso de números índices los cuales permiten la utilización de diversos productos e insumos, con lo cual se considera lo indicado.

Además, en cuanto a la preocupación de que no promueva la inversión, se indica que la propuesta plantea un enfoque híbrido, que busca garantizar todos los costos eficientes necesarios para el desarrollo de la actividad y por esta razón en la sección de base tarifaria se plantea un procedimiento de análisis y seguimiento de inversiones que busca garantizar el reconocimiento de los montos que se consideren técnicamente justificados.

Por otra parte, el proceso de fijación tarifaria, no debe ser un proceso de negociación entre la empresa regulada y el ente regulador, es necesario recordar que al regulador se le han atribuido funciones necesarias para el bien público y la maximización del bienestar de la sociedad, razón por la cual debe realizar sus funciones con plena objetividad y sin desarrollar espacios arbitrarios de negociación en cada fijación tarifaria.

Por el contrario, el ente regulador, debe determinar con base en instrumentos regulatorios objetivos, claros, transparentes y técnicamente robustos las tarifas asociadas, lo anterior, guarda plena correspondencia con lo indicado en el Dictamen N° C-329-2002 de 4 de diciembre de 2002 de la Procuraduría General de la República, el cual fue citado por Recope en su posición, y de modo textual indica:

(...) “Ergo, el acto tarifario expresará los elementos que, conforme el ordenamiento y la técnica, determinan cuál es la remuneración correspondiente al servicio público de que se trata”. (Dictamen N° C-329-2002 de 4 de diciembre de 2002)”. (Folio 1293).

Lo anterior no quiere decir que la Aresep realizará un uso abusivo de su autoridad, sino que debe atender a los más altos principios éticos, morales y profesionales, y no deberá alejarse de la ciencia y la técnica en el desarrollo de sus labores, además generará espacios de participación donde usuarios y prestadores podrán manifestar sus posiciones. Este espacio, no constituirá una negociación, sino un espacio de participación donde se discutirán con argumentos objetivos las propuestas que se formulen y la Aresep con base en análisis rigurosos deberá tomar las decisiones que están acordes a las funciones que les son atribuidas.

Al respecto se debe considerar que la Ley 7593 prevé los mecanismos de participación por medio de los cuales Recope (y usuarios) pueden manifestarse con respecto a las propuestas que formule la Aresep.

Lo anterior, es de vital importancia, pues la Política Regulatoria aprobada por la Junta Directiva de la Aresep en 2021⁵ es clara en indicar que el quehacer regulatorio, deberá realizarse bajo los siguientes enfoques:

“Independencia: Procurar el resguardo de la independencia de sus acciones y decisiones fortaleciendo el marco procedimental, técnico y legal que permita la toma de decisiones apegadas a la legalidad y consecuentes con el interés público”.

Objetividad: Fortalece la objetividad y la imparcialidad sobre las decisiones regulatorias equilibrando las necesidades de los usuarios y prestadores para garantizar la eficiencia, eficacia, calidad, equidad, costo y sostenibilidad ambiental. (Aresep, 2021, pág. 19)⁶

En resumen, se recomienda rechazar el argumento, pues la metodología tarifaria no puede establecer un proceso de negociación entre el regulador y la empresa regulada, por el contrario, lo que se busca es acercarse hacia una regulación más flexible y transparente, debiendo instaurar mecanismos rigurosos, robustos y técnicamente justificados en los instrumentos regulatorios con el fin de que las tarifas se logren aplicar bajo los enfoques de independencia y objetividad.

Argumento 2.20.2: Recope argumenta que el gasto operativo empresarial presenta una variabilidad muchas veces imprevista, muchas veces debida a disparadores de gasto sobre los que RECOPE no tiene control, entre los cuales podrían ser incremento en los niveles de apoderamiento ilegal de combustibles por parte de terceros, alzas de salarios, cumplimiento de leyes específicas, sentencias judiciales, alzas en servicios públicos, cánones, entre otros. El desconocimiento de un porcentaje de los gastos operativos de RECOPE por medio de una fórmula

⁵ Aresep. (15 de Octubre de 2021). *Política Regulatoria*. Obtenido de Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos: https://aresep-my.sharepoint.com/personal/aresep_go_cr/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fmultimedia%5Faresep%5Fgo%5Fcr%2FDocuments%2FDocumentos%20Sitio%20Web%2FPublicaciones%2FPoliticaRegulatoria%28completo%29V4%2Epdf&parent=%2Fpersona

⁶ Aresep. (15 de Octubre de 2021). *Política Regulatoria*. Obtenido de Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos: https://aresep-my.sharepoint.com/personal/aresep_go_cr/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fmultimedia%5Faresep%5Fgo%5Fcr%2FDocuments%2FDocumentos%20Sitio%20Web%2FPublicaciones%2FPoliticaRegulatoria%28completo%29V4%2Epdf&parent=%2Fpersona

preestablecida es contrario al principio de servicio al costo y a las disposiciones normativas acerca de gastos excesivos, desproporcionados o ajenos tal y como establece el artículo 32 de la Ley 7593 y la interpretación que hace la Procuraduría General de la República, en su dictamen C-242-2003 de 11 de agosto de 2003.

Respuesta: Recope en su argumento indica que, el reconocimiento de un indicador de eficiencia podría estar en contra del principio del servicio al costo, al no reconocer algunas erogaciones. Para atender adecuadamente lo indicado es necesario retomar este concepto, el cual es definido en la Ley N°. 7593, artículo 3, inciso b, de la siguiente manera:

*“**Servicio al costo.** Principio que determina la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad, de acuerdo con lo que establece el artículo 31.”*

Este concepto también fue definido y contextualizado en el marco de la política regulatoria, al describirlo de la siguiente manera:

*“**Servicio al costo:** Condiciones sobre la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para la prestación de servicios públicos de calidad de acuerdo con las normas técnicas y estándares establecidos, universales (inclusivos) y ambientalmente sostenibles, **guardando relación directa con criterios de eficiencia** en el marco de una industria y que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad. (Aresep, 2021, pág. 18) (El resaltado es propio)”⁷.*

De esta manera, es claro que el servicio al costo busca reconocer únicamente los costos necesarios para el desarrollo de la actividad regulada y no podrán verse aislados de los criterios de eficiencia, sino que deberá entenderse como un criterio asociado, de modo que en tarifas se reconozca únicamente el servicio al costo eficiente.

⁷ Aresep. (15 de Octubre de 2021). *Política Regulatoria*. Obtenido de Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos: https://aresep-my.sharepoint.com/personal/multimedia_aresep_go_cr/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fmultimedia%5Faresep%5Fgo%5Fcr%2FDocuments%2FDocumentos%20Sitio%20Web%2FPublicaciones%2FPoliticaRegulatoria%28completo%29V4%2Epdf&parent=%2Fpersona

Este servicio al costo eficiente deberá fundamentarse en la adecuada operación de la actividad regulada y con base en ella, reconocer los montos necesarios para el desarrollo de la actividad y su retribución competitiva. De este modo, la incorporación del factor de eficiencia, lo que busca es estimar la evolución de la productividad total de los factores y con ella transmitir esa eficiencia a las tarifas finales de los usuarios.

Este cálculo del EFI_t , como se explicará en detalle más adelante, se estima con información de la operación de la actividad, a partir de datos sistematizados, objetivos y rigurosos, de productos e insumos necesarios para el adecuado desarrollo de la actividad. Es decir, el cálculo de modo intrínseco contemplará todas estas dificultades operativas que sean claramente justificables, pues se reflejará en la información indicada, y por consiguiente tomada en cuenta al momento de la determinación del factor EFI_t .

Por lo anterior, es inadecuada la afirmación hecha por Recope, de que no se están contemplando los costos necesarios para el desarrollo de la actividad, pues estos serán empleados como insumos en los cálculos tarifarios y con objetividad, rigurosidad y aplicando las mejores prácticas se estimará el servicio al costo eficiente que deberá ser incluido en tarifa.

Además, dentro de la propuesta no se están incluyendo ninguno de los costos indicados en el artículo 32 de la Ley N°. 7593, por lo cual tampoco se comprende la razón por la cual Recope considera que la propuesta es contraria a lo indicado en dicho artículo, sin embargo, se logra observar su adecuado cumplimiento.

Todo lo anterior, es consistente con el dictamen C-242-2003 del 11 de agosto de 2003 y C-329-2002 de 4 de diciembre de 2002 de la Procuraduría General de la República citado por Recope en su posición los cuales indican:

(...) “el artículo 32 reconoce una cierta “discrecionalidad” a la Autoridad Reguladora e incluye conceptos jurídicos indeterminados en su redacción. Lo que da un margen de libertad de apreciación al Ente Regulador a efecto de determinar si una erogación es necesaria para la prestación del servicio, si es proporcional en relación con los “gastos normales de actividades equivalentes” o si es excesiva.” (Folio 1294)

(...) “Tarifa, que señala, debe tomar en consideración los costos necesarios, una retribución competitiva y garantizar la inversión necesaria para que el servicio pueda continuar siendo prestado en

condiciones de calidad, confiabilidad, continuidad y eficiencia (...)
(Dictamen N° C-329-2002 de 4 de diciembre de 2002)". (Folio 1293).

En resumen, es claro que el principio del servicio al costo no debe analizarse de un modo aislado al principio de la eficiencia, y que la información a utilizar deberá respetar las condiciones y limitaciones operativas, situación que está contemplada en la propuesta metodológica, al tiempo que no se incluye ninguno de los costos indicados en el artículo 32, razón por la cual se recomienda rechazar el argumento de Recope.

Argumento 2.20.3: Otro tema indicado en la posición es el denominado Retraso regulatorio en un esquema de precio tope, el cual según indica Recope a partir de una cita de Cowan (2002) "*requiere revisiones de precio después de intervalos fijos, con una brecha entre ambas revisiones conocido como retraso regulatorio. Un factor crítico que determina las propiedades de incentivo a largo plazo de un esquema de regulación de precios es la duración del retraso regulatorio. En Reino Unido esto es cuatro o cinco años...*" (traducción libre del inglés) visible a folio 1295 del expediente.

Respuesta: En relación con la periodicidad indicada para las revisiones de precio, es importante recordar que la Ley N°. 7593 en su artículo 30 indica:

Artículo 30.- Solicitud de fijación o cambios de tarifas y precios

(...)

*Serán de carácter ordinario aquellas que contemplen factores de costo e inversión, de conformidad con lo estipulado en el inciso b) del artículo 3, de esta ley. Los prestadores deberán presentar, **por lo menos una vez al año, un estudio ordinario.** La Autoridad Reguladora podrá realizar de oficio, modificaciones ordinarias y deberá otorgarles la respectiva audiencia según lo manda la ley. (El resaltado no es del original).*

Debido a lo anterior, estas revisiones de precios deberán contemplar la dinámica establecida en la Ley y por consiguiente facultar el proceso de cálculo de modo anual.

Al respecto, también es importante indicar que la propuesta en cuestión es un enfoque híbrido, que busca lograr el servicio al costo eficiente, tal y como se expuso con detalle en la respuesta anterior, de este modo, no constituye un esquema único

de precio tope, sino que incorpora elementos de ambos esquemas, y uno de ellos es la revisión periódica anual, de conformidad con el artículo de la Ley anteriormente mencionado.

El uso de un esquema híbrido busca ir propiciando la eficiencia de un modo efectivo, y al mismo tiempo continuar con un análisis de costos e inversiones riguroso que permita el reconocimiento de los costos necesarios, para la calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad y oportunidad del suministro del servicio público. Lo anterior es consistente con los planteamientos indicados por Recope en el folio 1296:

*Estudios como los de Estache, Guasch y Trujillo (2003)¹¹ relacionados con la aplicación de las metodologías regulatorias de precios tope en América Latina, señalan que aunque **se observa una amplia evidencia de mejoras en la eficiencia y en las reducciones de costos de producción de muchos servicios**, también la evidencia empírica muestra que la mayoría de los contratos fueron renegociados principalmente a los dos años y en alrededor de un 60% por iniciativa de los operadores, **observándose un traslado hacia regímenes híbridos**. (Folio 1296) (El resaltado no es del original).*

De este modo, es claro que la periodicidad de las revisiones de precios indicadas en la propuesta metodológica, guardan consistencia con lo indicado en la Ley N°. 7593 y con el enfoque híbrido que se está proponiendo. De igual manera, como se puede observar en la tabla 4.1 de (CREG, 2010, pág. 59)⁸ existen varios países que han empleado una periodicidad de 1 año como rango de revisión de precios, por lo cual tampoco se podría afirmar que la elección de este periodo sea un caso atípico a nivel mundial.

Por lo anterior, se recomienda rechazar el argumento.

Argumento 2.20.4: Recope plantea de modo textual la siguiente consulta:

“A este punto, surge la inquietud ¿de qué manera está relacionado con las mejoras de eficiencia de la empresa dadas sus particularidades de monopolio y de empresa regulada? La consulta va en el sentido de que se trata de un indicador de eficiencia de la economía, el cual es

⁸ CREG. (noviembre de 2010). *Asesoría para definir el factor de productividad de la actividad de comercialización de energía eléctrica a usuarios regulados en Colombia*. Obtenido de Comisión de Regulación de Energía y Gas: [http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/52188526a7290f8505256eee0072eba7/c30884c6751c6db20525785a007a762b/\\$FILE/CIRCULAR076-2010%20ANEXO.pdf](http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/52188526a7290f8505256eee0072eba7/c30884c6751c6db20525785a007a762b/$FILE/CIRCULAR076-2010%20ANEXO.pdf)

*multivariable y por lo tanto, cuál es el fundamento teórico para introducir un factor de eficiencia a **RECOPE a partir de una variable sobre la cual no es clara la relación entre la eficiencia del gasto de RECOPE y una mayor productividad de los factores país***. (Folio 1296). (El resaltado no es del original).

Respuesta: Para atender la consulta indicada por Recope, es importante recordar que la Productividad Total de los Factores (PTF) puede ser calculada a nivel macroeconómico (para Costa Rica, por ejemplo) y microeconómico (para Recope, por ejemplo). Lo anterior es totalmente concordante con la cita de (Machek, pag 6), empleada por Recope en sus argumentos, la cual indica:

*“El enfoque de productividad total de los factores (PTF) tiene en cuenta **todas las entradas y salidas posibles de la empresa**. En teoría económica, la productividad total de los factores se mide indirectamente. Es el crecimiento de la producción no explicable por los cambios en la cantidad de insumos (a menudo denominado residuo de Solow). **En la práctica económica, el cambio de la PTF se mide por índices de productividad.**”* (Machek, pag 6). (Folio 1298)

Es decir, a partir de esta cita aportada por Recope es claro que la PTF se puede determinar para una empresa a partir de índices de productividad, y esto es justamente lo que se está realizando en la propuesta metodológica, la cual indica lo siguiente:

“9.3.2 Fijaciones tarifarias a partir del quinto año

*Estos índices buscan medir **la evolución de las ventas del combustible “i” en litros, en comparación con las cantidades en unidades físicas del insumo seleccionado**. Se espera que, para aumentar la productividad, las ventas crezcan más rápido que las cantidades requeridas del insumo. En el caso del índice de Laspeyres pondera el año base, mientras que el de Paasche pondera el año de interés.*

*En relación con este cálculo, es importante indicar que, **los insumos a seleccionar para el análisis de eficiencia, se deberán determinar con base en las actividades sustantivas del servicio regulado, y por tanto, deberán ser adecuadamente justificadas**, se podrá utilizar datos agregados de capital y mano de obra como datos de planilla o base tarifaria, sin embargo se procurará un nivel de detalle mayor, para lo cual, podrá especificar un conjunto de insumos que se podrían emplear en el*

*cálculo, dentro de los cuales se pueden citar: kilómetros de poliducto, cantidad de órdenes de mantenimiento, capacidad de almacenamiento en litros, cantidad de vehículos por tipo, metros de tuberías internas de distribución en terminales de ventas, cantidad de surtidores o cargaderos de abastecimiento, cantidad en metros cuadrados de terreno y edificio administrativo, cantidad en metros cuadrados de terrenos destinados a tanques, bodegas y terrenos no administrativos, cantidad de equipo de cómputo, cantidad de licencias de software, equipos y programas de medición de calidad, equipos de laboratorios, maquinaria y equipo para desarrollo de mezclas, cantidad de empleados, entre otros, que podrían ser analizados y **se debe tener información en unidades físicas y monetarias.***

*La IE (o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio) **establecerá los mecanismos de solicitud, medición y desagregación de la información, para la adecuada medición de la eficiencia acorde con la ciencia y la técnica***". (El resaltado no es del original)

De este modo, para la determinación de la PTF lo que se va a utilizar es la información en unidades físicas y monetarias de los insumos y productos propios de las actividades sustantivas del servicio regulado, por consiguiente, tiene una directa relación con la eficiencia de la empresa y no se comprende porqué Recope interpretó que se iba a utilizar un indicador de eficiencia de toda la economía, si eso no ha sido indicado en la propuesta metodológica.

Todo lo anterior, es consecuente con la práctica regulatoria, la cual establece:

*En la práctica, al prepararse para una revisión tarifaria, los reguladores generalmente encargan estudios del crecimiento histórico de la productividad total de los factores (PTF) en la industria, y quizás un **estudio de los niveles presentes de eficiencia a nivel de la empresa individual**, para ayudarse en la determinación del factor X para cada empresa en la industria. (Coelli et al, 2003, pág. 4)⁹ (El resaltado no es del original).*

En conclusión, la propuesta metodológica plantea que la PTF se debe determinar de modo específico para la empresa (en especial, al contemplar que Recope es el único operador encargado del servicio público en cuestión) y por consiguiente no se

⁹ Coelli et al. (2003). UNA INTRODUCCIÓN A LAS MEDIDAS DE EFICIENCIA. México, D.F.: Banco Mundial.

utilizan datos agregados de la economía, si no los datos de productos e insumos de la actividad regulada.

Dado lo anterior, se atiende la consulta de Recope, y se determina que la propuesta no requiere ninguna modificación en relación con este tema.

Argumento 2.20.5: Recope indica que existe el riesgo de que se convierta en un generador de utilidades que al final terminan en pago de impuestos a favor del gobierno central y pagos parafiscales como la CCSS y la CNE, entre otros. La metodología debe garantizar recursos que permitan la continuidad del servicio con calidad y el equilibrio financiero de la empresa.

También indica que, la posibilidad de solicitar una reducción del Rendimiento Sobre la Base Tarifaria (RSBT) si la empresa detecta que no tiene la posibilidad de utilizar esos recursos en el año t ; no tiene un espejo en la variable Margen de Operación de Recope (MO). Además, manifiestan que dicha empresa regulada se encuentra afecta a la Regla Fiscal establecida por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (N. 9635) y para el año 2022 tiene un tope presupuestario del 1,96% sobre el ejecutado en 2021.

Respuesta: El tema de los impuestos asociados a la operación y las reservas de Ley ya fue respondido específicamente en el argumento 2.17.3 del tema “2.17. Rédito” de este informe, razón por lo cual no se abordará en este apartado.

En cuando a la necesidad de que la metodología garantice los recursos que permitan dar continuidad al servicio con calidad, estos elementos ya fueron abarcados en respuesta del argumento 2.19.2 del tema “2.19. Eficiencia hasta el cuarto año” en donde se explicó con detalle que, la metodología busca el reconocimiento del servicio al costo eficiente, que permita el adecuado desarrollo de la actividad y garantice la calidad, cantidad, continuidad, confiabilidad y oportunidad del suministro.

Además, en relación con el tema del equilibrio financiero, el mismo está definido en la Política Regulatoria de la siguiente manera:

Se entenderá el concepto de equilibrio financiero mencionado en el artículo 31 de la Ley 7593, como aquel equilibrio financiero eficiente producto de la aplicación de modelos regulatorios que promueven la eficiencia de la industria y por ende del prestador, como los de estructura productiva modelo, o mediante evaluación comparativa (benchmarking,

yardstick) y precios topes (*Price cap*) entre otros. (Aresep, 2021, pág. 12)¹⁰

De este modo, la propuesta metodológica se ajusta a lo anteriormente indicado, ya que reconoce los costos eficientes necesarios para el desarrollo de la actividad, y por consiguiente garantiza el equilibrio financiero, producto de la aplicación de modelos regulatorios que promueven la eficiencia.

En relación con la reducción del RSBT y el espejo en MO indicado por Recope, es necesario recordar que, si Recope logra ahorrar recursos en el año “t”, producto de su gestión eficiente, esto podría reflejarse por medio de una solicitud de un RSBT menor y la reducción en los costos y gastos asociados a esta gestión eficiente, podrá ser trasladada por medio del factor EFI en tarifa, ya que se observará una mejora en la productividad que será calculada por medio del índice de Fisher.

A su vez, las prácticas eficientes de la empresa permitirán contar con una línea base mejor gestionada que optimizará la proyección esperada del MO, razón por la cual, de modo intrínseco existe una relación que permite que estos esfuerzos en pro de la eficiencia se trasladen a la tarifa.

En relación con la regla fiscal, esta es una política general establecida en el sector público, y en la propuesta metodológica sería similar a cualquier política de gestión que promueva la empresa regulada. Por consiguiente, para efectos tarifarios lo que interesa es el efecto en los costos, gastos y eficiencia de este tipo de iniciativas, de este modo, si estas iniciativas logran mejorar la gestión de Recope, esto será trasladado a tarifa por medio de los mecanismos incluidos en la propuesta en cuestión.

Argumento 2.20.6: Recope vuelve a plantear la duda de por qué incluir estas fórmulas para la medición de la eficiencia. También indican que ambos índices utilizan el concepto de utilidad.

Solicitan que se mida el crecimiento de la productividad, y no la productividad de los factores *per se*, por medio de cálculos claros y no confusos donde toda la información esté disponible tanto al consumidor como a la empresa regulada.

¹⁰ Aresep. (15 de Octubre de 2021). *Política Regulatoria*. Obtenido de Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos: https://aresep-my.sharepoint.com/personal/aresep_go_cr/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fmultimedia%5Faresep%5Fgo%5Fcr%2FDocuments%2FDocumentos%20Sitio%20Web%2FPublicaciones%2FPoliticaRegulatoria%28completo%29V4%2Epdf&parent=%2Fpersona

Además, solicitan a la Autoridad Reguladora no utilizar la variable Productividad Total de los Factores (PTF) debido a que no existe fuente fidedigna y pública para el cálculo de dicha variable, lo que deja en indefensión tanto al usuario de los combustibles como a la empresa regulada.

Por último, mencionan que la aplicación de métodos de ponderación de Laspeyres o de Paasche no contribuyen a hacer de esta variable algo de fácil comprensión y tienen la debilidad de que en el caso de una reorganización administrativa como la que está en marcha en Recope desde inicios de 2021, cambian los ponderadores del año base, por ejemplo, 2016 es muy distinta a la de 2021 en cuanto a la base de gastos.

Respuesta: Lo señalado por Recope ya fue analizado con detalle en argumentos anteriores (2.20.1 al 2.20.5), de este tema “2.20. Eficiencia a partir del quinto año” razón por la cual se reitera lo indicado, y a modo de resumen se le recuerda a Recope que la propuesta plantea utilizar los datos de productos e insumos de la actividad regulada para el cálculo de la PTF, por medio de índices, los cuales permitirán estimar la eficiencia en el desarrollo de la operación de la actividad regulada.

Lo anterior, fue expuesto y justificado en la propuesta metodológica al indicar:

9.3.2 Fijaciones tarifarias a partir del quinto año

*A partir de cinco años de la primera aplicación ordinaria de esta metodología tarifaria, se deberá utilizar como método de estimación de la eficiencia, **la evolución del índice de Productividad Total de los Factores**, dado que, tal y como indica (Carro & González, 2012, pág. 8)¹¹ **“un proceso es muy eficiente si tiene una productividad muy elevada”** por lo anterior, la eficiencia puede ser medida de modo instrumental por medio de la evolución de la productividad.*

Por su parte, la productividad puede ser definida como:

“La productividad se define como el cociente entre producto e insumo. En el caso simple en el que sólo hay un único insumo y un único producto, todo se resume a un cálculo

¹¹ Carro, R., & González, D. (2012). *Productividad y Competitividad*. Mar del Plata, Argentina: Universidad Nacional de Mar del Plata.

sencillo. Sin embargo, **cuando tenemos más de un insumo y/o más de un producto necesitamos usar ponderadores para construir un índice de productos y un índice de insumos**, de manera que permita la construcción de un índice de PTF, el cual es igual al cociente entre el índice de productos y el de insumos”. (Coelli et al, 2003, pág. 6) ¹²

La estimación de la productividad por medio de índices es recomendable en contextos de competencia limitada y en etapas iniciales de medición de eficiencia (Defilippi 2011, pág. 8-9)¹³. Sobre este tema han existido estudios que indican que, el uso de índices de productividad reúne propiedades que son deseables en un instrumento de medición de esta clase, al respecto (Arimón & Torello, 1997, pág. 24)¹⁴ menciona que: “Diewert (1992) analiza un subconjunto de 20 test, propuestos por distintos investigadores, y del análisis de los diversos índices concluye que **sólo el índice Ideal de Fisher cumple con todas las propiedades”.**

El índice de Fisher, se define como la media geométrica del índice de Laspeyres y el índice de Paasche, tal y como se indica a continuación:

Usando el precio del período base se obtiene un índice de PTF que es el ratio entre **un índice de cantidades de productos de Laspeyres y un índice de cantidades de insumos de Laspeyres. Usando los precios del período 1 (suponiendo que es el período final) se obtiene un índice de Paasche. Muchos reguladores pueden ver esta elección como arbitraria y preferir confiar en la media geométrica de estos dos índices, lo que se conoce como el índice de Fisher.** (Coelli et al, 2003, pág. 23) ¹⁵

(...) (El resaltado no es del original).

¹² Coelli et al. (2003). UNA INTRODUCCIÓN A LAS MEDIDAS DE EFICIENCIA. México, D.F.: Banco Mundial.

¹³ Defilippi, E. (2011). Estimación del Factor de Productividad en el Cálculo de Tarifas Reguladas: El Demonio está en los Detalles. University of the Pacific, 1-77.

¹⁴ Arimón, G., & Torello, M. (Marzo de 1997). Productividad total de los factores: revisión metodológica y una aplicación al sector manufacturero uruguayo. Obtenido de CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28778/1/LCmvdR129rev2_es.pdf

¹⁵ Coelli et al. (2003). UNA INTRODUCCIÓN A LAS MEDIDAS DE EFICIENCIA. México, D.F.: Banco Mundial.

Como se observa, en estas citas se busca estimar la evolución de la productividad, de conformidad con la teoría y práctica existente en la materia, ya que esta guarda relación directa con la eficiencia y permitirá por consiguiente su traslado a tarifa, de esta manera se le aclara a Recope la importancia de estos mecanismos de medición, que buscan un cálculo objetivo y riguroso en las fijaciones tarifarias.

Otro elemento por indicar es que en ningún momento se calcula la utilidad, si no que se emplean índices de productos e insumos tal y como se indica en la cita de (Coelli et al, 2003, pág. 23), por esta razón no se comprende la afirmación de Recope relacionada con este concepto, dado que es claro que al utilizar el cociente entre productos e insumos lo que se está empleando es el concepto de productividad.

Además, Recope solicita que se mida el crecimiento de la productividad y no la productividad *per se*, al respecto, como se observó de la cita anterior, al inicio de la sección “9.3.2 Fijaciones tarifarias a partir del quinto año”, por medio del índice de Fisher se estimará la evolución del índice de Productividad Total de los Factores, de modo que efectivamente la propuesta ya contempla la solicitud de Recope de medir el crecimiento o evolución de la PTF, por lo cual no es necesario realizar ningún cambio para atender esta solicitud.

Por su parte, en cuanto a la solicitud de Recope de no utilizar la PTF, debido a que no existe fuente fidedigna y pública para el cálculo de dicha variable, se le recuerda que tal y como se mencionó en respuestas previas, la PTF se estimará empleando información que Recope deberá suministrar de los productos e insumos de la actividad regulada, al amparo del artículo 24 de la Ley. 7593.

Además, de conformidad con la propuesta metodológica, la IE o el órgano que corresponda, establecerá los mecanismos de solicitud, medición y desagregación de la información, para la adecuada medición de la eficiencia acorde con la ciencia y la técnica, de este modo dentro de las solicitudes de información periódica de la RE-0070-IE-2020, RE-0093-IE-2020 o cualquier otra resolución que le sustituya o complementa se solicitará el detalle respectivo de productos e insumos, de modo sistemático, objetivo, riguroso y transparente.

Por último, en cuanto a la aplicación de los métodos de Laspeyres o de Paasche para la determinación del factor de eficiencia, se le recuerda a Recope que estos índices se utilizan para determinar el índice de Fisher que es el que reúne la mayor cantidad de propiedades óptimas para este tipo de medición (Arimón & Torello,

1997, pág. 24)¹⁶, y por esta razón se considera lo técnicamente adecuado. Pese a que su cálculo y comprensión no sean los más sencillos, la obligación del ente regulador es garantizar la rigurosidad y profesionalismo en temas complejos como la determinación de la eficiencia.

Para complementar lo anterior, tal y como se indica en (Coelli et al, 2003, pág. 19)¹⁷ y (Defilippi 2011, pág. 17-19)¹⁸ existen cuatro métodos para estimar el factor de eficiencia:

1. Números índice.
2. Análisis de la envolvente de datos.
3. Análisis de frontera estocástica.
4. *Building Blocks*

Dentro del primer método de números índices se encuentra la estimación por medio del índice de Fisher, el cual se emplea en la propuesta metodológica y nos reafirma que esta alternativa es consistente con los planteamientos teóricos existentes e inclusive la estimación de la productividad por medio de índices es recomendable en contextos de competencia limitada y en etapas iniciales de medición de eficiencia (Defilippi 2011, pág. 8-9)¹⁹.

Además, tal y como se muestra en la tabla 3.2 de (CREG, 2010, pág. 41)²⁰ se observa que la PTF o TFP (por sus siglas en inglés) ha sido utilizada por diversos órganos reguladores dentro de sus mecanismos de fijación de precios, además como se observa en (Defilippi 2011, pág. 21-67)²¹ en Perú ha sido utilizado en diversos sectores. Todo lo anterior nos permite afirmar que, en la revisión de las buenas prácticas regulatorias se ha observado su utilización.

¹⁶ Arimón, G., & Torello, M. (Marzo de 1997). *Productividad total de los factores: revisión metodológica y una aplicación al sector manufacturero uruguayo*. Obtenido de CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28778/1/LCmvdR129rev2_es.pdf

¹⁷ Coelli et al. (2003). *UNA INTRODUCCIÓN A LAS MEDIDAS DE EFICIENCIA*. México, D.F.: Banco Mundial.

¹⁸ Defilippi, E. (2011). *Estimación del Factor de Productividad en el Cálculo de Tarifas Reguladas: El Demonio está en los Detalles*. Universidad de San Martín de Porres, Lima, Perú.

¹⁹ Defilippi, E. (2011). *Estimación del Factor de Productividad en el Cálculo de Tarifas Reguladas: El Demonio está en los Detalles*. University of the Pacific, 1-77.

²⁰ CREG. (noviembre de 2010). *Asesoría para definir el factor de productividad de la actividad de comercialización de energía eléctrica a usuarios regulados en Colombia*. Obtenido de Comisión de Regulación de Energía y Gas: [http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/52188526a7290f8505256eee0072eba7/c30884c6751c6db20525785a007a762b/\\$FILE/CIRCULAR076-2010%20ANEXO.pdf](http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/52188526a7290f8505256eee0072eba7/c30884c6751c6db20525785a007a762b/$FILE/CIRCULAR076-2010%20ANEXO.pdf)

²¹ Defilippi, E. (2011). *Estimación del Factor de Productividad en el Cálculo de Tarifas Reguladas: El Demonio está en los Detalles*. Universidad de San Martín de Porres, Lima, Perú.

Por último, en relación con el argumento de cambios organizacionales, y modificaciones en el año base, se le recuerda a Recope que este método se utilizará a partir del quinto año, por lo cual no se verá afectada por lo sucedido entre 2016 y 2021, de igual manera en caso de que se presente cualquier otro cambio en el esquema organizacional de Recope, la metodología ya lo prevé, de conformidad con lo indicado en la sección “11. CONSIDERACIONES ADICIONALES” de la propuesta en cuestión.

Por todo lo anterior, se recomienda rechazar la posición.

2.21. Sobre el eficiencia en el costo de adquisición

Argumento 2.21.1: Recope solicita la eliminación del último párrafo del punto 7.2 que dice (ver Acta de la Audiencia Pública AC-0084-DGAU-2022, pág. 23 y 24):

“La Intendencia de Energía analizará este informe y si es del caso, emitirá las respectivas recomendaciones y aplicará los ajustes que correspondan en la fijación de tarifas”

Además, Recope argumenta que una cosa es que se haga un informe de cómo estoy comprando y una vez que ahí la metodología prácticamente está facultado a la Aresep para que evalúe a Recope y le diga bueno, le voy a rebajar, porque usted compro mal (...) ¿Sobre qué criterio? Entonces nos parece que ese término realmente o es una coadministración o es una, se exceden en sus funciones o en su capacidad desde el punto de vista legal y técnico.

Respuesta:

Primero que todo conviene extraer parte del oficio OF-0239-DGAJR-2022, que en lo que interesa señala:

“(…)

En cuanto a la sección 7.2. “Eficiencia en el costo de adquisición” de la propuesta metodológica, indicó Recope en la exposición oral de su oposición realizada en la audiencia pública del 25 de febrero de 2022 (ver acta AC-0084-DGAU-2022, visible a folios 1411 a 1437), que se debe eliminar el último párrafo, que indica:

“La Intendencia de Energía analizará este informe y, si es del caso, emitirá las respectivas recomendaciones y aplicará los ajustes que correspondan en las fijaciones tarifarias.”

Considera Recope, que dicho párrafo faculta a la Aresep para que evalúe las compras de combustible que éste realice, pudiendo rebajarle si considera que compró mal. Indica, que la Aresep no importa combustibles por lo que realmente podría caer en una coadministración, o bien, exceder sus funciones legales y técnicas.

Ante este argumento se le solicita a la DGAJR, indicar si desde el punto de vista legal, dicho párrafo implica una coadministración, o bien, si se exceden las funciones o competencias de la Aresep.

Primeramente, debe considerarse que el párrafo al cual hace referencia Recope forma parte de una sección que promueve precisamente la eficiencia en el costo de adquisición o de compra de los combustibles en los mercados internacionales.

Según se plantea en el párrafo en cuestión, Recope deberá presentar ante la Intendencia de Energía, un informe de dichas compras para que ésta lo analice, emita recomendaciones y aplique los ajustes según correspondan.

Recope inconforme con dicho análisis a realizarse por parte de la Intendencia, acusa que implica una coadministración, o bien, el exceso en el ejercicio de las funciones de la Aresep, por lo que a continuación se analizan ambos argumentos.

La coadministración, desde la perspectiva que expone Recope (sin mayor argumento), podría implicar que la Aresep a través de dicha revisión o análisis del informe que se menciona, esté interviniendo o participando en la toma de las decisiones de compra de Recope, señalándole: qué, cuándo, cuánto, dónde y cómo debe realizar dichas compras.

Dichas decisiones propias de las funciones de Recope según su ley constitutiva, ciertamente no pueden ser tomadas por nadie más, ni tampoco, en conjunto con nadie más, de lo contrario, injustificadamente se podría caer en una coadministración, pues las razones por las cuales Recope realiza las compras de los combustibles en las condiciones en que lo hace, solamente obedecen a una decisión propia.

Ahora bien, aunque dichas decisiones sean tomadas únicamente por Recope, ello, no implica que posteriormente, la Aresep en el ejercicio de sus funciones reguladoras, también amparada en su ley constitutiva, efectúe el análisis que considere necesario, a fin de verificar la eficiencia en dicho proceso de compra.

Nótese que, conforme a lo que establece la sección 7.2. de la propuesta de metodología, la intervención de la Intendencia de Energía, ocurre cuando ya se han tomado las decisiones de compra por parte de Recope, no antes, de modo que, a partir del informe que realice Recope de lo comprado, procede a verificar que ello, se ajuste a una debida eficiencia establecida en la propia metodología, con sustento en el artículo 31 de la Ley N° 7593 y de la Política Regulatoria de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (dictada mediante la resolución RE-0206-JD-2021 del 5 de octubre de 2021).

Dicha intervención de la Intendencia de Energía, tal y como se plantea, no se podría considerar coadministración, en el tanto, la toma de la decisión de compra, sigue siendo de Recope, como corresponde, de modo, que la participación, con fines regulatorios, solo se realizaría posteriormente.

Una vez rendido el informe, la Aresep en aplicación del principio de servicio al costo y el ordenamiento jurídico aplicable, efectuará la verificación que sea necesaria, con las recomendaciones y ajustes que se requieran, sin que, necesariamente por ello, se esté interviniendo en las decisiones que por su propia cuenta y responsabilidad tome Recope. Es decir, que Recope toma las decisiones que correspondan en el ámbito de sus competencias, pero la Aresep, igualmente en el ámbito de sus competencias, tiene funciones de análisis regulatorio que también debe cumplir.

Acusa Recope que desconoce el criterio bajo el cual, la Intendencia de Energía realizaría dicho análisis regulatorio, haciendo caso omiso de todos los criterios y parámetros regulatorios, legalmente establecidos, que permiten que la Aresep en general, analice a la luz del principio de servicio al costo, entre otros principios y demás criterios, las decisiones que los prestadores toman en torno al servicio público, en aras de promover una mayor eficiencia económica.

Ahora bien, tampoco se podría considerar que el análisis que plantea el párrafo que Recope solicita sea eliminado, conlleve un ejercicio excesivo o abusivo de las funciones de la Aresep. Por el contrario, lo dispuesto es concordante con la labor que el legislador le impuso a la Aresep mediante la Ley N° 7593, que puede acudir a criterios de eficiencia, entre otros, como parte del marco legal

y técnico que le permite revisar y fortalecer la prestación de los servicios públicos.

Expuesto todo lo anterior, se considera que jurídicamente Recope no lleva razón en su argumento

(...)”.

El Costos de adquisición de los combustibles ($COA_{i,t}$) es una variable relevante en el cálculo tarifario, por el peso relativo que tiene dentro la estructura de costos de Recope en los precios que se fijan en terminales de ventas. Por lo que incorporar mecanismos para que Recope evalúe su proceso de compra anualmente y remita un informe donde se analice el proceso de compra de combustibles en los mercados internacionales, de tal forma que, le permita a la Aresep poder aplicar los ajustes que se requieren en este componente del costo, como producto del análisis de este informe presentado por Recope, permite promover la eficiencia de este proceso de compras, en el sentido que se debe tener como referente al principio de servicio al costo, el correcto manejo de los factores que afectan el costo y la consideración, para efectos tarifarios, solo de aquellos costos que sean eficientes.

Sobre el tema de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, es importante retomar algunas de las principales disposiciones de la Ley 7593 y los mandatos que esta Ley impone a la ARESEP²². El concepto de eficiencia está tanto implícita como explícitamente incluido en muchas de las disposiciones de la esta Ley. A continuación, se presentan algunos casos:

- Uno de los principales principios regulatorios, el de servicio al costo, indica que las tarifas que se fijen deben contemplar “*únicamente los costos necesarios para prestar el servicio*” (art.3.b).
- Uno de los principales objetivos de la Autoridad Reguladora es precisamente asegurar que los servicios públicos se brinden de conformidad con este principio (art. 4.c).
- Una de las principales obligaciones de la Aresep es “*comprobar el correcto manejo de los factores que afecten el costo del servicio*” (art. 6.a).
- Se establece como una de las obligaciones de los prestadores de servicios públicos el “*Proteger, conservar, recuperar y utilizar racionalmente los recursos naturales relacionados con la explotación del servicio público (...)*” (art. 14.e).

²² Estos conceptos han sido desarrollados recientemente en el informe IN-0060-CR-2021 del Centro de Desarrollo de la Regulación (CDR), de la ARESEP

- Para fijar las tarifas de los diferentes servicios públicos regulados por la Aresep se debe tomar en cuenta *“las estructuras productivas modelo para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, (...)”* (art. 31).
- Para fijar tarifas se deben tomar en cuenta los criterios de eficiencia económica, definidos en los Planes Nacionales de Desarrollo, siendo estos elementos centrales para fijar las tarifas (art. 31).
- No se deben considerar en el cálculo tarifario las erogaciones innecesarias o ajenas a la prestación del servicio público, los gastos de operación desproporcionados, las inversiones consideradas excesivas, así como las contribuciones, los gastos, las inversiones y deudas incurridas por actividades ajenas a la actividad regulada (art. 32).

Por otra parte, mediante la resolución RE-0206-JD-2021 del 5 de octubre de 2021, la Junta Directiva de la Aresep aprobó la *“Política Regulatoria de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos”*.

Esta Política establece expresamente que uno de los Principios por los cuales debe regirse la regulación es la eficiencia, indicándose que la Aresep *“Procura la prestación eficiente de los servicios públicos de manera que se traduzca en tarifas justas, que aseguren la asequibilidad a la población y la competitividad del país.”*

Adicionalmente, la Política Regulatoria aprobada por la Junta Directiva establece la *“Regulación que promueva la eficiencia”* como uno de los pilares de la regulación, indicando que:

“(…) se propiciará el desarrollo de instrumentos regulatorios que emitan señales económicas claras para los diferentes tipos de usuarios, que impulsen la eficiencia en la prestación y en el uso de los servicios públicos.

Desde esta perspectiva se comprende el servicio al costo como un principio de la regulación que persigue introducir la eficiencia en la asignación de recursos en la prestación de los servicios públicos regulados. El servicio al costo debe entenderse como un costo eficiente y necesario para la prestación del servicio. Este es el costo que se entiende para el equilibrio financiero en el marco de una industria.”

Adicionalmente, uno de los principios de esta Política es la eficiencia, indicando que:

“La eficiencia está al servicio de la eficacia. El principio exige una correcta planificación, la maximización de los recursos disponibles, la racionalidad en

la priorización y asignación del gasto y la inversión, la fijación de estándares, la especialización, hacer bien las cosas al menor costo posible. Obliga a examinar la necesidad e idoneidad de los medios: organización, recursos: humanos, materiales, financieros y jurídicos y su gestión, en relación con los fines. Procura la prestación eficiente de los servicios públicos de manera que se traduzca en tarifas justas, que aseguren la asequibilidad a la población y la competitividad del país”.

Además, uno de los pilares de esta Política es que la regulación promueva la eficiencia, definiendo para ello el objetivo específico 3 que indica:

“Desarrollar una regulación que provea las señales necesarias para llevar la prestación de los servicios públicos hacia la senda de la eficiencia, la eficacia, tanto de manera individual, por sector o industria, considerando el principio de servicio al costo eficiente, la aplicación de enfoques regulatorios comparados y ejercicio de un modelo regulatorio oportuno, apoyado en las mejores prácticas y en la articulación de los instrumentos de política”.

Expuesto todo lo anterior, se considera que no lleva razón Recope en su argumento, por lo que se recomienda rechazarlo.

2.22. Liquidación por fiscalización

Argumento 2.22.1: Sobre el tema de liquidación ordinaria Recope externa que:

“(…)

Se indica en la sección 9.9 que la fiscalización será sobre dos conceptos: el rendimiento sobre la base tarifaria y las excepciones como órdenes judiciales y recursos jurídicos, y otras gestiones que desarrolle la Intendencia de Energía.

En la variable Rendimiento sobre la Base Tarifaria parece estar explícito el concepto, de lo realmente ejecutado y lo incluido en la tarifa.

Sin embargo, para los elementos judiciales, o las gestiones de la Intendencia de Energía la herramienta para la fiscalización no puede ser con un “Manual de seguimiento y fiscalización”. Tiene que ser con criterios explícitos, divulgados, comunicados de previo a su aplicación (...)

lo óptimo es indicar en la metodología cuáles son esos manuales, procedimientos y guías que se aplicarán, para que tanto el regulado como los

usuarios tengan claro el procedimiento de actuación, ya que la fiscalización que realiza la ARESEP se encuentra sujeto a la transparencia administrativa.

Lo anterior resulta indispensable, dado que tanto el regulado, sea RECOPE, debe tener certeza y seguridad jurídica acerca de cuáles van a ser los parámetros mediante los cuales se van a llevar a cabo los procedimientos de fiscalización...

los parámetros de fiscalización que se determinen en la presente metodología tarifaria, deben establecerse al tenor del principio de razonabilidad técnica, entendida esta como la proporcionalidad técnica entre los medios y los fines que persigue la disposición administrativa...

Se solicita que se hagan explícitos en la metodología, los manuales, procedimientos y guías que se aplicarán en los procedimientos de fiscalización”.

(...)”. (GAF-0409-2022 Pág. 46 y 47).

Respuesta: Previo al análisis técnico, conviene extraer parte del oficio OF-0239-DGAJR-2022, que en lo que interesa señala:

“(...)”

En cuanto a la sección 9.9. “Liquidación ordinaria por estudios de fiscalización” (ALO_{i,t}) de la propuesta de metodología, Recope indica que en el caso particular de las “Excepciones como órdenes judiciales y recursos jurídicos u otras gestiones especiales...”, se remite al “Manual de seguimiento y fiscalización”, sin que se hagan explícitos en la metodología los criterios explícitos, divulgados y comunicados de previo a su aplicación, es decir, “no se establece operativamente las variables.”

Indica que “lo óptimo sería indicar en la metodología cuáles sin (sic) estos manuales, procedimientos y guías que se aplicarán, para que tanto el regulado como los usuarios tengan claro el procedimiento de actuación, ya que la fiscalización que realiza la ARESEP se encuentra sujeto (sic) a la transparencia administrativa.”

En este sentido, señala que por razones de certeza y seguridad jurídica, Recope debería conocer cuáles serán los parámetros mediante los cuales se van a llevar a cabo los procesos de fiscalización.

Ante este argumento, mediante el oficio OF-0062-CDR-2022, se le solicita a la DGAJR, indicar si causa inseguridad jurídica que en la propuesta de metodología no se transcriban o se hagan explícitos los manuales, procedimientos y guías que se aplicarían en los estudios de fiscalización, a pesar de que sí se menciona el nombre del manual que está vigente.

En atención a dicho argumento, debe recordarse que la Aresep en el ejercicio de sus potestades regulatorias dispuestas mediante la Ley N° 7593, puede actuar en diferentes ámbitos de la prestación de los servicios públicos, fijando tarifas, desarrollando y aplicando normativa regulatoria y/o metodologías tarifarias, fiscalizando y sancionado cuando así corresponda.

En cada uno de esos ámbitos, la Aresep tiene finalidades específicas, que se concretan de manera muy puntual y que requieren los instrumentos que les sean atinentes en cada caso particular.

Ahora bien, lo anterior no impide que según sea el caso, el resultado del ejercicio de alguna de esas potestades, desemboque en el posterior ejercicio de otra de ellas, por ejemplo, una fiscalización que posteriormente, implique un procedimiento sancionatorio, o la elaboración de metodologías tarifarias para luego realizar las fijaciones que correspondan, por mencionar algunos.

En el caso particular de la elaboración de metodologías tarifarias, la finalidad es clara, disponer de una forma de cálculo específica que permita definir las tarifas del servicio público en cuestión, y en concordancia con ello, deben establecerse los objetivos de la misma y su contenido.

En el caso de la propuesta de la “Metodología tarifaria ordinaria y extraordinaria para fijar el precio de los combustibles derivados de los hidrocarburos en terminales de poliducto para almacenamiento y ventas, terminales de ventas en aeropuertos y al consumidor final”, se observa que el alcance y los objetivos que en ella se plantean, giran en torno a la definición de la forma para realizar la fijación tarifaria que le ha sido encomendada a la Aresep, con respecto a los precios de los combustibles derivados de hidrocarburos.

De ninguna manera, su alcance o alguno de los objetivos de dicha metodología propuesta, han sido establecidos en torno a la potestad de fiscalización que también puede ejercer la Aresep, siendo que ésta última, debe ser efectuada oportunamente y por medio de las herramientas que se dispongan para esos efectos particulares.

De lo dicho, en relación con lo propuesto en la sección 9.9., se entiende que lo referente a la posible fiscalización (en las condiciones en que se plantea) sería efectuado conforme a la herramienta que ahí se señala, a saber, el “Manual de seguimiento y fiscalización”.

Es en dicho Manual, en el cual se especificaría lo que resulte necesario para identificar los parámetros a contemplar en un eventual proceso de fiscalización, de modo que, en una metodología con fines muy específicos, no se deben involucrar aspectos que no le sean propios.

La potestad de fiscalización que realiza la Aresep, involucra situaciones que casuísticamente se van determinando, siendo que la Ley N° 7593, en sí misma, constituye una clara orientación normativa y general de todas las actuaciones fiscalizadoras que le competen a la Aresep. Igualmente, las guías o herramientas que se empleen para orientar el proceso de fiscalización, tienen la misma condición, dado que dependiendo de cada caso particular, así se dirige y realiza la fiscalización, de modo, que las pautas y parámetros a seguir, deberían considerar esa libertad fiscalizadora que le asiste a la Aresep, siempre que se circunscriba al ordenamiento jurídico aplicable.

El Manual que se menciona en la propuesta de metodología, es una de esas herramientas de fiscalización de las que echa mano la Aresep, de modo que, en la sección 9.9., se decidió mencionarlo a fin de que se tuviera una guía sobre lo que contemplaría dicho proceso, según corresponda su aplicación, sin perjuicio de lo que igualmente la Ley N° 7593 permita.

La mención de ese Manual, no es más que una referencia, siendo que ello, no obliga a incluir en la propuesta de metodología lo que éste indica. Precisamente, por ello se referencia, porque no corresponde incluirlo en su contenido, a una metodología que tiene una finalidad diferente. En caso de que corresponda alguna fiscalización respecto de alguno de los supuestos que menciona la sección 9.9., será en dicho proceso en el cual el fiscalizado, conozca las pautas a seguir e intervenga según se amerite.

En dicho proceso, se deberá guardar respeto por la transparencia, la certeza y seguridad jurídica del caso particular que lo ocupa, de manera que, se tenga claridad del objeto del mismo y su resultado. Por su parte, en la propuesta de metodología, la transparencia, la certeza y seguridad jurídica deben girar en torno al alcance y objetivos de dicho instrumento tarifario, de forma que Recope o cualquier otro interesado conozcan los parámetros en los que ésta se basa.

Lo anterior, implica que no se debe confundir un instrumento de fijación tarifaria con un instrumento de fiscalización, debiendo mantenerse el contenido de cada uno de ellos, según la finalidad para la cual han sido creados. Es por ello, que no se considera que la mención del “Manual de seguimiento y fiscalización” en la sección 9.9. cause la inseguridad jurídica que acusa Recope.

Expuesto todo lo anterior, se considera que jurídicamente Recope no lleva razón en su argumento.

Con respecto, al inciso siguiente de la sección 9.9 que indica lo siguiente:

“• Excepciones como órdenes judiciales y recursos jurídicos, u otras gestiones especiales que la IE desarrolle de conformidad con el “Manual de seguimiento y fiscalización” y tengan un impacto tarifario.”

Por otra parte, valga sugerir, desde una perspectiva jurídica, realizar una mayor precisión en su redacción, en cuanto a qué se refiere con órdenes judiciales y recursos jurídicos.”

(...)”.

En ese mismo contexto, se le recuerda a Recope que los objetivos de la presente metodología son los siguientes:

“a) Dar cumplimiento al objetivo estratégico institucional N°3: (...) Diseñar, actualizar e implementar instrumentos de regulación basados en principios de regulación y de políticas públicas; que incorporen criterios de calidad (acceso, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad), costos, innovación, equidad, bienestar social, sostenibilidad ambiental e incentivos a la eficiencia para la innovación. (...)

b) Realizar un traslado oportuno al mercado nacional de las variaciones en los precios de los hidrocarburos del mercado internacional. De tal forma que los precios de los hidrocarburos en el mercado nacional reflejen de un modo sistemático y consistente las condiciones del mercado internacional.

c) Utilizar el precio de compra en colones por barril del combustible “i”, que incluye: precio del producto (primas o descuentos incorporados), flete de transporte internacional, seguro de transporte internacional, el margen de comercialización del proveedor (trader) y costo portuario, para la determinación del precio de adquisición de cada producto y ajustar las variables en el margen de operación según corresponda.

Mediante los objetivos propuestos se busca que los precios nacionales reflejen más oportunamente el precio internacional de los productos comercializados. De tal forma que se salvaguarden los intereses del consumidor final mediante el cumplimiento del principio del servicio al costo y la definición de procedimientos para el cálculo de tarifas que sean claros y verificables, en concordancia con lo establecido en los objetivos estratégicos institucionales”.

Este instrumento regulatorio, no tiene como alcance incorporar o definir manuales, procedimientos ni guías que se aplicarán en los procedimientos de fiscalización, que en ejercicio de sus facultades la Aresep decida desarrollar.

Por otra parte, se le recuerda que la IE cuenta con un “Manual de seguimiento y fiscalización” que tiene como propósito definir “*la estructura de fiscalización del sector energía, conforme el ejercicio de las facultades de la Intendencia de Energía para el control técnico y económico de la industria eléctrica y de hidrocarburos. Establece y describe las etapas de fiscalización, los tipos de fiscalización, roles y responsables, así como la metodología para identificar el universo fiscalizable y la jerarquía de documentos*”. El cual, en este momento es la base para el desarrollo de las fiscalizaciones que correspondan.

Se recomienda rechazar técnicamente este argumento, no obstante, atendiendo la sugerencia de la Dirección de Asesoría Jurídica y Regulatoria se considera conveniente modificar el apartado “**9.9. Liquidación ordinaria por estudios de fiscalización (ALO_{i,t})**”, a fin de precisar y organizar mejor la intención que la propuesta tiene al definir esos mecanismos, para un mayor entendimiento, para que se lea de la siguiente manera:

“(…)

9.9 Liquidación ordinaria ($ALO_{i,t}$)

Esta variable habilita la posibilidad de considerar el reconocimiento en la tarifa por situaciones que tienen un impacto directo, derivado de fiscalizaciones realizadas por la IE (o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio) y/o por el cumplimiento de órdenes judiciales o administrativas, emitidas por los órganos competentes.

Posterior a la primera aplicación ordinaria se podrá activar esta variable por los siguientes casos:

a. Fiscalizaciones:

- Rendimiento sobre la base tarifaria, se incluyen variables como las inversiones desarrolladas por Recope, adiciones, retiros, capital de trabajo, depreciaciones, actualizaciones en valores de activos, rédito para el desarrollo y el activo fijo neto en operación. En los casos en que Recope solicite que se le fije la tarifa con un Rendimiento sobre la base tarifaria ($RSBT_{i,t}$) inferior al máximo, el valor del Rendimiento sobre la base tarifaria incorporado en la tarifa a considerar para la liquidación debe ser el que se incorporó en la tarifa correspondiente. Por lo que la diferencia entre el $RSBT_{i,t}$ máximo y el $RSBT_{i,t}$ solicitado por Recope, no se considerará en el proceso de liquidación.*
- Otras gestiones especiales que la IE desarrolle de conformidad con el “Manual de seguimiento y fiscalización” y tengan un impacto tarifario.*

b. Órdenes judiciales o administrativas:

- Únicamente por órdenes judiciales que dispongan un reconocimiento tarifario directo.*
- Resoluciones o disposiciones administrativas vinculantes, cuya ejecución tiene un impacto tarifario directo.*

Se identificarán, cuando corresponda, las variaciones importantes entre el dato real de los temas antes indicados (que fueron aprobados en el estudio tarifario a liquidar) y el incorporado en la tarifa que estuvo vigente en el período a

liquidar. Por lo que se debe realizar una depuración y verificación de los datos reales que presente el prestador del servicio, para garantizar la consistencia de estos con las proyecciones y planes aprobados en el estudio tarifario.

La IE (o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio) analizará los datos suministrados por Recope y las justificaciones aportadas, con base en estas realizará una depuración y determinará el monto total a reconocer para el combustible “i” en el periodo a liquidar “a”, este constituirá el valor total para dicho concepto que se reconocerá como válido en la liquidación, las diferencias entre el monto indicado por Recope y los calculados por la Aresep deberán ser debidamente justificados en el estudio respectivo, argumentando las razones que motivan la exclusión de estos montos, del reconocimiento tarifario. Además, se deberá valorar el efecto de recuperación de la liquidación ordinaria anterior, para verificar que las diferencias entre valores reales y estimados no generen importantes diferencias en la recuperación de los montos consignados en ejercicios previos.

En los casos en que el cálculo de dichas desviaciones se determine mediante fiscalizaciones por parte de la IE (o el órgano competente que la Junta Directiva llegue a designar para tal fin), se podrá hacer uso de información del mercado nacional e internacional y solicitar a Recope la documentación que considere necesaria, de conformidad con lo indicado en la Ley N°.7593, así como recurrir a las fuentes de información que considere convenientes.

Para los casos en que se desarrolle la fiscalización, se seguirá lo dispuesto en el “Manual de seguimiento y fiscalización” o el documento interno que lo sustituya o complemente y que establezca las reglas para realizar las fiscalizaciones correspondientes y se encuentre vigente. Dentro de los aspectos a evaluar mediante esta herramienta podrán incluirse, entre otros, los enunciados supra, así como cualquier otro que llegue a identificarse que tiene un impacto tarifario.

La fiscalización se podrá realizar de oficio por parte de la IE (o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio) o por solicitud del prestador del servicio.

En caso de que el prestador del servicio requiera solicitar una liquidación del periodo “a”, la solicitud de fiscalización a la IE (o el órgano de la Aresep que la Junta Directiva llegue a designar como responsable del proceso de fijación tarifaria de este servicio) debe ser presentada a más tardar el 30 de junio de

cada año y debe remitir la información pertinente, al menos 4 meses antes de presentar la petición ordinaria de tarifas, adjuntando toda la documentación y justificación de las razones por las cuales considera que se debe realizar dicha fiscalización, así como los estados financieros auditados (cuando los estados financieros que se presenten no sean auditados, por no estar disponibles, Recope debe presentar una declaración jurada indicando que la información remitida es veraz, firmada por el funcionario responsable del trámite respectivo) para el periodo “a” que se va a liquidar.

En caso de que el tema fiscalizado afecte costos indirectos, los “drivers” de asignación utilizados en la fiscalización, deben ser comparables con los utilizados al momento de definir la tarifa del período a liquidar “a”, de manera que permita la trazabilidad y comparabilidad de la información, en caso de un cambio, el regulado está obligado a justificarlo.

La fiscalización también puede ser realizada de oficio por parte de la IE (o el órgano designado para tal fin) la cual podrá solicitar toda la información que considere adecuada a Recope, así como las justificaciones pertinentes.

Una vez desarrollada la fiscalización, se determinará si en función del objeto de análisis y/o fiscalización, existen diferencias entre el monto incorporado en la tarifa aprobada (es decir el ingreso por dicho concepto, realmente obtenido por medio de las tarifas) y el obtenido de la fiscalización. Estas diferencias positivas o negativas deben ser incorporadas en la siguiente fijación tarifaria ordinaria.

En caso de que el estudio respectivo determine un monto general que deba distribuirse entre varios productos, se deberá indicar con claridad en el estudio, el ponderador empleado y la justificación para la selección de este.

Para el caso de las órdenes judiciales que dispongan un reconocimiento tarifario directo; y/o de las resoluciones o disposiciones administrativas vinculantes, cuya ejecución tendrán un impacto tarifario directo, se deberá incorporar en la tarifa lo dispuesto por los entes competentes, siguiendo un procedimiento de fijación tarifaria ordinaria.

En caso de que no exista un estudio de fiscalización, órdenes judiciales que dispongan un reconocimiento tarifario directo ni resoluciones o disposiciones administrativas vinculantes que se cuantifiquen en las variables de la liquidación ordinaria, se asumirá que el valor de esta será igual a cero, es decir:
 $ALO_{i,t} = 0$.

Para efectos de la presente metodología el periodo a liquidar definido anteriormente se representa mediante el subíndice “a”, para lo que corresponda.

El ajuste por liquidación ordinaria se calcula de la siguiente forma:

$$ALO_{i,t} = \frac{LRSBT_{i,a,t} + LAE_{i,t}}{VAE_{i,t}} \quad (\text{Ecuación 47})$$

Donde:

$ALO_{i,t}$ = Ajuste por liquidación ordinaria del combustible “i”, en el ajuste tarifario “t”.

$LRSBT_{i,a,t}$ = Ajuste por liquidación de variables asociadas al rendimiento sobre base tarifaria u otras gestiones especiales que la IE desarrolle de conformidad con el “Manual de seguimiento y fiscalización” y tengan un impacto tarifario del combustible “i”, correspondiente al periodo “a”, en el ajuste tarifario “t”.

$LAE_{i,t}$ = Ajuste por liquidación de órdenes judiciales que dispongan un reconocimiento tarifario directo; y/o resoluciones o disposiciones administrativas vinculantes, cuya ejecución tendrán un impacto tarifario directo en el combustible “i”, en el ajuste tarifario “t”.

$VAE_{i,t}$ = Ventas totales estimadas en litros del combustible “i” para el ajuste tarifario “t”. Si para algún “i” $VAE_{i,t} = 0$; $ALO_{i,t} = 0$.

a = Subíndice empleado para hacer referencia al periodo a liquidar, que corresponde al periodo fiscal anterior en que se está solicitando la liquidación.

i = Tipos de combustibles.

t = Subíndice que representa cada fijación tarifaria.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, la variable $ALO_{i,t}$ podrá ser cero.

(...)

3. Defensoría de los Habitantes (folio 1401)

3.1. *Coadyuvancia a la propuesta de metodología sometida a audiencia Pública*

Argumento 3.1.1: La Defensoría manifiesta que no encuentra motivo de oposición a los cambios propuestos, en general, pues muchos de estos cambios propuestos por la Aresep fueron solicitados por La Defensoría en el pasado y otros los ha venido planteando en las audiencias públicas en las que ha intervenido. Por lo que con estos cambios el Órgano Defensor espera que se manifieste el verdadero servicio al costo, aumente la eficiencia y al final las personas usuarias y habitantes sean el centro de la regulación, con precios internos de los combustibles transparentes y al menor costo posible.

Respuesta: La Aresep ha venido realizado un esfuerzo de mejora continua con el fin de fortalecer los instrumentos metodológicos vigentes y se ha tomado en consideración las preocupaciones externadas por diferentes actores, como La Defensoría, en audiencias públicas anteriores y en procesos de participación ciudadana previos, que generan insumos para mejorar el accionar de la Aresep. Por lo cual se agradece a La Defensoría por todos los aportes que constantemente genera y su participación en este proceso.