

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E & WR/WP.2/2
3 de diciembre de 1962

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Reunión de expertos sobre bases para la
estructura tarifaria en el sector eléctrico
en América Latina, auspiciada conjuntamente
por la Comisión Económica para América
Latina y la Dirección de Operaciones de
Asistencia Técnica de las Naciones Unidas

Santiago de Chile, 10 al 22 de diciembre de
1962

INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL REGIMEN JURIDICO E INSTITUCIONAL
DE LAS TARIFAS ELECTRICAS EN AMERICA LATINA

por

Guillermo J. Cano

Nota: Este trabajo está pendiente de revisión editorial.

Indice

	<u>Páginas</u>
Introducción	1
1. Alcance, objeto y metodología de este trabajo	1
2. Legislación consultada	4
3. Bibliografía consultada	9
Capítulo I: LAS PARTES INTERESADAS EN LAS TARIFAS	11
1. El poder público como órgano normativo, policial y de fomento	11
a) Organos legisladores o normativos	11
b) Organos de control o policía	13
c) Organos de fomento	14
d) Modalidades de ejercicio de estas facultades en Latinoamérica	15
2. El productor de electricidad	17
a) El estado productor	17
b) Entidades semipúblicas o mixtas	18
c) La empresa privada	20
d) El productor autoconsumidor que vende excedentes	21
e) Asociaciones de consumidores-productores	22
f) Modalidades orgánicas de la producción eléctrica en Latinoamérica	22
3. El distribuidor de electricidad	23
a) El estado distribuidor	23
b) Entidades semipúblicas o mixtas	24
c) La empresa privada	25
d) Asociaciones de consumidores	25
e) Modalidades orgánicas de la distribución en Latinoamérica	27
4. El consumidor	28
a) El "derecho" al suministro y su protección	28
b) El consumidor frente a la tarifa y su protección	31
c) Distintas clases de consumidores al efecto del tratamiento tarifario	32
5. Los usuarios de otros usos, no energéticos, de los recursos eléctricos	33

/(Cont. 1)

(Cont. 1)

	<u>Páginas</u>
6. El titular de los recursos (fuentes) eléctricos y su eventual derecho a compensación por su empleo . . .	35
a) Regalías por uso de minerales, gases, y vapores energéticos	35
b) Regalías por uso de fuentes hidroeléctricas	37
c) Regalías por uso de otros recursos naturales energéticos	38
d) El tema en caso de transferencias internacionales de energía o de generación por uso de recursos energéticos internacionales	39
Capítulo II: ORGANOS Y PROCEDIMIENTOS DE ESTABLECIMIENTOS DE LAS TARIFAS	40
1. Organos intervinientes según los grados de participación gubernamental en la fijación de tarifas	40
a) Casos de fijación unilateral gubernativa para sus propios suministros	40
b) Casos de fijación unilateral gubernativa para suministros de terceros	41
c) Casos de fijación contractual entre el gobierno y los suministradores	42
d) Órganos gubernamentales cuyos actos ejercen influencia indirecta en las tarifas	43
2. Procedimientos para el establecimiento de las tarifas	47
a) Derechos reconocidos a los proveedores de electricidad en el proceso de fijación	47
b) Derechos reconocidos a los consumidores en el proceso de fijación de las tarifas eléctricas	47
c) Oportunidades y condiciones bajo las cuales la revisión de tarifas es admitida	48
Capítulo III: LA ESTRUCTURA DE LAS TARIFAS	49
1. El capital base del cálculo de la remuneración	49
a) Costo histórico, de reposición, y otros criterios	49
b) Amortizaciones y reservas	52
c) Actualización de valores por inflación	57
d) Cláusulas de ajuste del valor de las deudas	57
e) Inversiones no admitidas como cargables al capital	58
f) Capital tomado en préstamo	59
2. Gastos de explotación	60
a) Salarios y combustibles	60
b) Otros gastos	62
c) Tributos fiscales	62

/(Cont. 2)

(Cont. 2)

	<u>Páginas</u>
3. Renta y utilidad	67
a) Interés del capital propio y del tomado en préstamo	67
b) Ganancia por la actividad empresaria	69
c) Utilidades derivadas de aumento de eficiencia	69
d) Régimen de tratamiento cambiario de inversiones en divisas extranjeras	70
4. Distribución de los costos de capital y explotación con otros sectores de usuarios del mismo recurso energético en caso de uso múltiple	71
5. Previsiones tarifarias para ampliación de servicios	73
6. Parte del costo de implantación o prestación cargable por el Estado. Subsidios	77
7. Criterios de diferenciación entre distintos sectores de consumidores o entre diferentes modalidades de consumo	80
8. Gastos del servicio eléctrico a cargo del consumidor, fuera de tarifa	81
9. Distribución vía tributaria de los diversos componentes del costo de los servicios eléctricos	82

INTRODUCCION

1. Alcance, objeto y metodología de este trabajo

El Seminario Latinoamericano sobre Energía Eléctrica (México, diciembre de 1960), recomendó^{1/} una Reunión de Expertos sobre Tarifas Eléctricas.

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, que auspició el Seminario y organiza la referida reunión de Expertos (Santiago de Chile, diciembre 1962) ha invitado al autor a participar de ésta, y a preparar un documento de trabajo que sirva como antecedente para la discusión de los temas pertinentes.

El autor no es, en la época de preparación de este trabajo, funcionario ni experto de las Naciones Unidas, y no tiene por tanto la disponibilidad de los eficientes servicios de documentación e información bibliográfica y legislativa de que las agencias de las Naciones Unidas disponen. Pero aunque los tuviere a su alcance, ellos serían igualmente insuficientes para preparar un estudio completo de los aspectos tarifarios de la legislación eléctrica latinoamericana, a menos que alguna agencia de las Naciones Unidas adoptase y llevase adelante un programa ad hoc al respecto, lo que no acaece actualmente. En efecto, salvo los casos de Brasil, Chile, México, Perú, Uruguay y quizá algún otro más, donde la legislación eléctrica y su aplicación, compete a un solo nivel legislador (el nacional), en los demás países del subcontinente, o no existe legislación eléctrica (Ecuador, Venezuela) o las normas legales están diseminadas (Argentina) en cuerpos legales emanados de diferentes niveles legislativos (provinciales o departamentales y municipales), e aún, consisten simplemente en estipulaciones contenidas en contratos de concesión de servicios eléctricos, celebrados por agencias de diferentes niveles gubernativos. A menudo tales contratos no son accesibles al público usuario, pero sus estipulaciones contienen normas, que - latu sensu - equivalen a la ley, porque obligan a todos quienes usen tales servicios.

^{1/} V. Informe del Seminario Latinoamericano de Energía Eléctrica
doc. E/CN.12/AC.50/4, pp. 63 y 148.

/Así pues,

Así pues, no es posible tener un panorama significativo, y que sea suficiente y fidedignamente representativo de la legislación eléctrica latinoamericana, sin que se haga ex-profeso una minuciosa tarea de búsqueda y copilación de la documentación e información legal, tanto en las ciudades capitales de los países, como en otras que no lo son. Que además sea completada por el control in situ de si los textos legales y contractuales son aplicados o cumplidos tal cual rezan sus letras. Es muy peligroso en Latinoamérica hacer análisis de problemas legales e institucionales desde un gabinete de estudio, ateniéndose sólo a la letra impresa de las leyes. El autor recorrió (1952-53), como consultor de FAO, todos los países sudamericanos, y luego en 1957-59 Ecuador y Venezuela como experto de la DOAT de las Naciones Unidas, en búsqueda de información sobre las leyes y administración de aguas. Y en buena parte de ellos pudo constatar que las leyes se aplican en los hechos de modo harto distante al que la lectura de sus textos permitiría imaginar.

Además, a distancia, es muy difícil obtener información veraz sobre el ámbito efectivo de aplicación geográfica de una ley en un país determinado. Por ejemplo, leyendo el trabajo presentado al Seminario de México sobre los temas legales e institucionales,^{2/} la parte referente a Argentina, deja la sensación de que en ese país la Ley Nacional de la Energía Eléctrica (núm. 15336, de 15-IX-1960) tiene efectiva vigencia en los hechos en todo el país, y que no rigen en él otras leyes sobre electricidad. Sin embargo en los hechos, es muy limitado el ámbito físico de su efectiva aplicación actual. Fuera del "Gran Buenos Aires" ciudad homónima y municipal circunvecinos rigen leyes provinciales, ordenanzas municipales, estipulaciones contractuales o simplemente no se aplica ninguna norma. En ciertos lugares donde una empresa del

^{2/} Rafael de Pina Vara, El régimen legal e institucional de la industria eléctrica en América Latina, doc. ST/ECLA/CONF.7/L.7.1, pp. 1 y 82 y ss.

estado federal genera pero no distribuye electricidad normas tarifarias de la ley nacional se aplican superpuestas con otras de emanación legislativa local.^{3/}

Tales dificultades, superables en cuanto a la legislación eléctrica sólo si se ejecutara un programa especial de recopilación de información y documentación legislativa, que escapa a las posibilidades personales (físicas, financieras y de disponibilidad de tiempo) del autor, le han decidido a dar a este trabajo el simple alcance de introductorio al tema, tanto como para que sirva de ayuda memoria para la discusión e intercambio de opiniones. Es decir: el autor sólo se ha preocupado de definir los diversos tópicos o subtemas que deberían ser cubiertos por una investigación exhaustiva sobre la materia que sirve de título al trabajo, y de exponerlos con arreglo a una metodología. Le ha importado únicamente describir y explicar en qué consiste el problema definido por cada capítulo, sección o párrafo y su vinculación con el tema general, sin intentar, por ahora, sugerir soluciones. Estas exposiciones han sido acotadas con la referencia únicamente a las leyes y bibliografía citadas en los párrafos 2 y 3 subsiguientes, cuando éstos se ocupan de esos temas, sin que debe inferirse que tales citas intentan definir tendencias de la legislación. Esto sólo podría hacerse cuando las referencias puedan ser hechas a la totalidad o al menos a una parte sustancial de la legislación eléctrica subcontinental.

Probablemente varios de los temas incluidos en nuestra metodología no figuran desarrollados en ninguna ley eléctrica de Latinoamérica. Ello podría significar que existen vacíos en la legislación, pues el autor sugiere temas de lege ferenda sin limitarse a la hermenéutica de los

^{3/} Bien es cierto que en 1960 la electricidad producida bajo jurisdicción federal alcanzó a 6 990 Gwh (89% del total del país) en tanto que la del resto de Argentina sólo sumó 870 Gwh (11%). Pero no es menos interesante saber que la jurisdicción eléctrica federal sólo comprendió a alrededor de 6 000 000 de habitantes (30% del total del país) en tanto que 14 000 000 (70%) recibieron suministros eléctricos bajo jurisdicción provincial o municipal, o no la recibieron.

textos vigentes. Por el primer camino - que es el de mirar las leyes a través de un prisma económico - es por el que se puede lograr frutos más constructivos en el diseño de hacer de la ley un instrumento que ayude a promover el desarrollo económico y social, en vez de constituir - como a menudo acaece, particularmente en el campo materia de este trabajo - "cuellos de botella" que lo traban o retardan.

Quedan pues como tareas pendientes: a) el análisis de toda la legislación aquí no examinada; b) la identificación de sus tendencias; c) el examen de sus nexos, implicancias o interferencias con otras leyes de directa o indirecta conexión con el tema; d) la proposición de recomendaciones para la acción legislativa.

Resta por agregar que este trabajo ha cubierto únicamente temas legales e institucionales relativos a las tarifas eléctricas, pero no ningún otro tema de los muchos más que comprende o debiera comprender la legislación eléctrica.

2. Legislación consultada

La palabra "legislación" es usada aquí lato sensu y entiende referirse a toda clase de normas jurídicas, cualquiera sea el nivel legislador (poder constituyente, parlamento nacional o provincial, órgano legislativo municipal) del que emanen. Por ello han sido incluidas como "legislación" normas reglamentarias emanadas de autoridades administrativas (decretos presidenciales, resoluciones ministeriales o de agencias autárquicas) que tienen efecto obligatorio erga omnes.

Se incluye en la siguiente nómina sólo la legislación referente a tarifas eléctricas, y no la relativa a los otros temas que comprende la legislación eléctrica. La mayor parte de estos últimos pueden verse identificados en el documento citado supra en nota 2. Es claro que alguna de las leyes mencionadas a continuación son generales (en el sentido de incluir también estos otros temas, además del de las tarifas).

/Por otra

Por otra parte sólo se citan aquellas leyes cuyas copias ha podido obtener el autor, de manera que la omisión de muchísimas otras sólo responde a lo limitado de sus medios personales de documentación.

En la columna de la derecha puede leerse la abreviatura con que la respectiva ley es citada en lo que sigue de este trabajo.

ARGENTINA^{4/}

abreviaturas
usadas para
citar las leyes

Legislación federal

- | | |
|--|-----------------|
| - Ley 15336 Nacional de Energía Eléctrica (1960) ^{5/} | Ar/L.15336 |
| - Decreto 2073 (1961) que reglamenta parcialmente la ley 15336 | Ar/D.2073 (61) |
| - Ley de Impuesto a las Ventas (t.c. 1960) | Ar/L.imp.ven |
| - Ley 14793 aprobatoria de un convenio con American Foreign Power y que transfiere las ex-instalaciones de ésta a los gobiernos provinciales | Ar/L.14793 |
| - Ley 14772 (1958) ^{6/} establece la jurisdicción federal sobre los servicios eléctricos del Gran Buenos Aires | Ar/L.14772 |
| - Decreto 7684 (1960) sobre cambio del tipo de corriente | Ar/D.7684 (60) |
| - Decreto 11146 (1960) de Ordenamiento de los Servicios eléctricos del Gran Buenos Aires | Ar/D.11146 (60) |

^{4/} Argentina se compone de 22 provincias, con poderes legislativos en esta materia. El Gobierno Federal ejerce también el gobierno municipal de la ciudad de Buenos Aires, pero no el de algunos municipios aledaños, que integran el "Gran Buenos Aires" pero que pertenecen a la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, de la que la Ciudad de Buenos Aires no forma, políticamente, parte. Las facultades de los gobiernos municipales se rigen por las constituciones políticas de las respectivas provincias. La mayor parte de las municipalidades tienen facultades de policía y de fijación de tarifas en materia eléctrica. Véase ZAVALIA, op. cit. pp. 119 y ss.

^{5/} Véase ZAVALIA, op. cit. pp. 119 y ss.

^{6/} Las cifras entre paréntesis indican el año de sanción de la respectiva norma legal.

	<u>abreviaturas</u>
- Decreto 1364 (1960) fija tarifas a la Cía. Italo Argentina de Electricidad	Ar/D.1364 (60)
- Decretos 11016 (1959) y 16643 (1959) establecen normas para la determinación de las tarifas de la empresa estatal "Agua y Energía Eléctrica E.E."	Ar/D.11016 (59)
- Decreto 5578 (1961) establece precios diferenciales para los combustibles de uso por empresas eléctricas	Ar/D.5578 (61)
- Decreto 8140 (1961) aprueba el plan de rescate de las acciones de SEGBA en poder de particulares y de financiación de una central eléctrica con un préstamo del BIRF (Plan Pinedo)	Ar/D.8140 (61)
- Decreto 23131 (1956) sobre absorción por las empresas eléctricas de aumentos de salarios	Ar/D.23131 (56)
- Decretos 6872 y 6873 (1962) sobre exención de impuestos aduaneros y cambiarios a SEGBA	Ar/D.6872 (62)
- Resolución del Secretario de Estado de Energía y Combustibles 294 (1958) sobre unificación de tarifas en el Gran Buenos Aires	Ar/R.294 (58)
- Resolución del mismo Secretario N° 259 (1959) sobre tarifas a aplicar por SEGBA	Ar/R.295 (59)
- Resolución del mismo Secretario N° 15 (1962) sobre tarifas a aplicar por SEGBA	Ar/R.15 (62)
- Resolución del mismo Secretario N° 16 (1962) sobre tarifas a aplicar por la Cía. Italo Argentina de Electricidad	Ar/R.16 (62)

Legislación provincial y municipal

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

- Ordenanza 15113 (1959), Impositiva para 1959

Ar(C.B.A) 15113

Provincia de Buenos Aires

- Ley 5880 (1958) s/Fondo especial para obras eléctricas

Ar(B.A.)L.5880

- Leyes 5156 y 5239 (1947) de Electrificación

Ar(B.A.)L.5156

/Decreto-ley

abreviaturas

- Decreto-ley 21202 (1957) creando la Dirección de Electricidad de la Provincia de Buenos Aires Ar(B.A.)DL. 21202 (57)
- Decreto 491 (1962), reglamentario del DL. 21202 Ar(B.A.)D. 491 (62)
- Provincia de Córdoba
- Ley 4703 (1959), sobretasa a la venta de electricidad Ar(Cb)L.4703
- Provincia del Chaco
- Ley 334 (1960), de préstamos a cooperativas eléctricas Ar(Chc)L.334
- Provincia del Chubut
- Ley -67 (196), préstamos a cooperativas y municipalidades, para obras eléctricas Ar(Cht)L.167
- Provincia de Corrientes
- Ley 1570, modificada por Decreto-ley 3922 (1957) sobre Servicio Público de Empresas Eléctricas Ar(Cts)L.1570
- Provincia de Entre Ríos
- Ley 4243 (1959) de impuesto de fomento eléctrico Ar(E.R.)L.4243
- Provincia de Mendoza
- Decreto-ley 3776 (1957) sobretasa al consumo eléctrico Ar(Mz)DL.3776
- Provincia de Salta
- Ley 3559 (1960) sobre convenio entre la Administración General de Aguas de Salta y sus municipalidades sobre prestación de servicios eléctricos Ar(Sa)L.3559
- Provincia de San Juan
- Ley 2502 (1960) sobre concesiones de aprovechamiento hidroeléctrico Ar(S.J.)L.2502
- Provincia de Santa Fé
- Ley 5167 (1960) crea el fondo de fomento eléctrico Ar(S.F.)L.5167

/BRASIL

abreviaturas

BRASIL

- Código de aguas - Decreto 24645 (1934) Br/C. Ag.
- Ley 2308 (1954) creando el Fondo Federal de Electrificación y el Impuesto Unico sobre la Energía Eléctrica, y decretos reglamentarios hasta el N° 41020 (1957) Br/L.2308

CHILE

- Ley general de servicios eléctricos (Decreto con fuerza de ley N° 4 (1959) Ch/DFL.4 (59)

COSTA RICA

- Ley 258 (1941) del Servicio Nacional de Electricidad CR/L.258

ECUADOR

- Decreto 278 (1937) fijando reglas contables a las municipalidades Ec/D.278 (37)
- Decreto - Ley (11.VI.1957) sobre liberación impuestos aduaneros a empresas públicas de servicios eléctricos Ec/D.L. (57)
- Municipalidad de Guayaquil
 - Contrato de concesión del servicio eléctrico a EMELEC S.A. (1925) Ec(Gy)/C(25)

MEXICO

- Ley de la Industria Eléctrica (1939) Mx/L.I.E.
- Decreto Reglamentario de la ley anterior (4 oct. 1945) Mx/D(45)
- Ley del impuesto sobre producción e introducción de energía eléctrica (1932) Mx/L.IPE
- Ley de impuesto sobre consumo de energía eléctrica (1938) Mx/L.ICE
- Decreto creando la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas (1948) Mx/D.CTE (48)
- Decreto reestructurando la Comisión Federal de Electricidad de 11 enero 1949 Mx/D.CFE (49)

/PANAMA

abreviaturas

PANAMA

- Decreto-Ley 31 (1958) sobre servicios eléctricos Pa/D.L 31 (58)

PERU

- Ley 12378 (1955) de la Industria Eléctrica Pe/L.12378
- Decreto Reglamentario N° 3 (1956) de la ley 12378 Pe/D. 3 (56)

URUGUAY

- Ley 4273 (1912) Orgánica de la administración de las Usinas Eléctricas del Estado Ur/L.4273

3. Bibliografía consultada:

El criterio selectivo ha sido idéntico al expuesto para la legislación: sólo se citan las obras referentes a tarifas eléctricas en Latinoamérica, de que el autor pudo disponer:

1. NACIONES UNIDAS: documento E/CN.12/AC.50.4 "Informe del seminario Latinoamericano de Energía Eléctrica" (Santiago de Chile, 1962).
2. NACIONES UNIDAS: documento ST/ECLA/CONF.7/L.7.1. "El régimen legal e institucional de la industria eléctrica en América Latina" por Rafael de Pina Vara.
3. NACIONES UNIDAS: documento E/CN.12/384 "La energía de América Latina" (Santiago de Chile, 1956) (N° de venta 1957, II, G.2).
4. CANO, Guillermo J.:^{7/} "Estudio sobre los recursos hidráulicos del Ecuador. Aspectos institucionales y legales" (Santiago de Chile, 1959) edic. mimeo por CEPAL.
5. CANO, Guillermo J.:^{7/} "Aspectos institucionales y legales del desarrollo hidráulico en la República Argentina", en op. cit. infra, p. 106 y ss.
6. CANO, Guillermo J.^{7/} y MARTINEZ PAZ, Enrique: "Anteproyectos de leyes orgánicas de la política hidroeléctrica y de política hidráulica" en "Una solución nacional - Agua-Electricidad-Economía" (Bs. Aires, 1958) edic. oficial de la Comisión Asesora de planificación hidroeléctrica, p. 92 y ss.

^{7/} Trabajos preparados por el autor como experto de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

7. CANO, Guillermo J.^{8/} y MARTINEZ PAZ E. "Anteproyecto de ley del fondo nacional para obras eléctricas" en op. cit. passim, p. 306 y ss.
8. CAVERS, D.F. & NELSON, J. R. "Ordenamiento de la energía eléctrica en América Latina" (Bs. Aires, 1961) edic. Emecé S.A., (Estudio hecho a base del de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, por encargo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de la CEPAL).
9. FINK, Marvin S. y otros: "Report on the regulation of the electric power industry in Brazil, Colombia, Costa Rica, Chile, México" (5 informes) (Cambridge, Mass., 1960) edic. Harvard Law School.
10. MALVICINO, Fco. CORTI A., MARTINEZ PAZ E., GARCIA OLANO Fco. "Anteproyecto de Código Nacional de Energía" (Buenos Aires, 1958) edic. ofic.
11. PETITJEAN Heriberto: "Aspectos generales sobre la aplicación de la ley 12378 a las actividades públicas y privadas de la industria eléctrica en el Perú" (Lima, 1958) ed. Min. Fomento y Obras Públicas.
12. PINA VARA, Rafael de ver op. cit. supra número 2.
13. SANTA MARIA BALMACEDA, Luis J. "Leyes reguladoras del desarrollo y distribución de la fuerza hidroeléctrica en América", en "Actuaciones de la 10a. Conferencia", edic. de Interamerican Bar Association (Buenos Aires, 1958), t.II, p. 842 y ss.
14. SEGBA, "Documentos relativos a la constitución y actividades de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires" (Bs. Aires 1962).
15. ZAVALIA, Clodomiro "Régimen jurídico de los servicios de electricidad" (Buenos Aires, 1939) edic. La Facultad.

^{8/} Trabajos preparados por el autor como experto de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

Capítulo I

LAS PARTES INTERESADAS EN LAS TARIFAS

1. El poder público como órgano normativo, policial y de fomento

a) Organos legisladores o normativos

1. El Estado puede ejercer en cuanto a la generación y suministro de electricidad, cuatro distintas clases de funciones: a) legisladoras o normativas, esto es, la de creación de las normas legales que han de regir tanto su propia actividad, como la de quienes produzcan y distribuyan electricidad y la de quienes la consuman, como las relaciones de todos estos sectores entre ellos; b) de control o policía, que consisten en aplicar las normas legales y controlar que sus diferentes destinatarios (agencias públicas, empresas privadas, consumidores) las cumplan; c) empresarias esto es, la producción, transmisión o suministro de la electricidad al consumidor final; d) de fomento, que consisten en la prestación de asistencia técnica, o crediticia, a los diferentes sectores intervinientes en el proceso.

Las dos primeras configuran atribuciones, y también deberes, que hacen a la naturaleza misma del Estado, cualquiera sea la filosofía política que presida su organización y actividad. Si asume o no las otras dos, ya es cuestión de la filosofía política prevalente, y, también, de disponibilidad de medios para ejercerlas.

2. Cuando aquí se habla de función "legisladora o normativa" se entiende emplear la expresión lato sensu, tal cual se la definió en el pár. 2 de la Introducción. Es decir, se alude tanto a principios contenidos en las constituciones políticas, como a leyes emanadas del parlamento (o de las legislaturas locales en los países - como Argentina - donde las subdivisiones políticas tienen facultades legislativas), como a ordenanzas expedidas por los órganos legisladores de las autoridades municipales. Pero también se alude a reglamentos expedidos por autoridades ejecutivas o administrativas, que tienen fuerza obligatoria para los consumidores

/ y para

y para los productores y distribuidores de electricidad. Estos pueden provenir de la administración central, o de agencias autárquicas.

3. En relación a las tarifas eléctricas el principal problema es decidir si la ley dictada por el poder legislador (a diferencia de los reglamentos, expedidos por el poder administrador) debe ser minuciosamente detallista, o si conviene que contenga sólo principios generales y deje la reglamentación de detalle a las normas que expiden las autoridades administrativas. Ambas son "normas", de idéntica fuerza obligatoria, aunque de distinto origen. Generalmente los límites dentro de los cuales pueden ser expedidas estas últimas están delimitados por las primeras.

En países en pleno proceso de desarrollo y en relación a la industria eléctrica, donde las circunstancias económicas y tecnológicas cambian velozmente, parece aconsejable el segundo criterio. Particularmente porque en Latinoamérica parece ser general la tendencia a que los parlamentos se muevan con parsimonia, y también la de que consideraciones de orden técnico (económico, o de ingeniería) tengan en sus decisiones menos influencia que las de orden político partidista. Buena prueba de este último aserto son las tarifas y precios "políticos"^{2/} establecidos por consideraciones electoralistas en muchas partes donde son los órganos legisladores colegiados los que fijan las tarifas eléctricas y de otros servicios públicos, en desmedro de la necesidad de prever la financiación del crecimiento, perfeccionamiento técnico y expansión de dichos servicios.

Quizá el sistema de deferir a la autoridad administrativa la expedición de las normas de detalle tenga el inconveniente de que deje más abierto el camino hacia la arbitrariedad o el favoritismo, pero esto tiene remedio con la amplia y previa discusión pública de los asuntos, propia del sistema republicano.

^{2/} ENDESA (Chile) "Boletín", No. 13 (agosto 1954) p. 14.

b) Organos de control o policia

4. La aplicación de la norma legal puede o no estar a cargo de la misma autoridad que la expide. En general, el principio de la división de los poderes aconsejaría que uno fuera el poder legislador y otro distinto el de aplicación. Sin embargo, a causa de lo dicho supra pár. 3, cuando la expedición de las normas de detalle es atribuida a las autoridades administrativas, éstas concentran ambas facultades. Esta es una tendencia del derecho administrativo y de la ciencia de la administración modernos, que han superado, por causa de la creciente complejidad y crecimiento de las funciones del Estado, el principio de división de poderes, para convertirlo en separación de funciones.

5. La policía de las tarifas eléctricas debe incluir dos clases de atribuciones: a) las relativas a la determinación y aplicación en general de las tarifas; b) las de aplicación particular de éstas a cada consumidor.

En orden a las primeras la autoridad de policía eléctrica debe estar facultada para examinar la contabilidad de los productores y distribuidores de electricidad y para hacer los demás estudios (costos de salarios, combustibles, etc.) relativos a los diversos factores incidentes en la estructura de las tarifas. En los EE.UU. una asociación que agrupa a los funcionarios públicos responsables del control de las empresas eléctricas ha recomendado^{10/} que la política de los organismos reguladores "debe ser compatible con los programas de aquellas empresas de servicios públicos que proyectan para el futuro, en distinción de aquellos que tienen un programa de dejar hacer o para el presente solamente. La reglamentación que es represiva puede resultar en ventaja inmediata para el actual usuario del servicio, pero también puede resultar en última instancia en una lamentable desventaja para el futuro".

En cuanto a la segunda gama de atribuciones enunciadas, la autoridad de policía eléctrica debe estar facultada para examinar cómo es aplicada

^{10/} NATIONAL ASSOCIATION OF RAILROAD AND UTILITY COMMISSIONERS, 1957
Convention, Minutes and Proceedings, p. 93

la tarifa a cada consumidor, particularmente en caso de reclamación por parte de éstos, y para hacer respetar sus derechos en caso de violación. Esto implica también la facultad de controlar los medidores, y, a la inversa, la de proteger los derechos de los productores y distribuidores, en caso de fraude por los consumidores.

6. Lo que en opinión del autor es inconveniente es que cuando el Estado es simultáneamente productor o distribuidor de electricidad, sea una misma la agencia que se ocupa de la producción o la distribución y la competente para expedir las normas sobre tarifas y controlar su aplicación, pues difícilmente puede esperarse de ella la objetividad necesaria en relación a este último aspecto, si a la vez es parte interesada en el monto de las tarifas. En toda agencia administrativa se crea un "espíritu de cuerpo" que lleva a sus dirigentes a tratar de hacer primar el interés singular de éste, sobre los de otros sectores de la colectividad, lo que puede determinar que el interés de la agencia productora o distribuidora de electricidad no coincida con el interés general.

c) Organos de fomento

7. El Estado puede influir en la economía también por vía indirecta. En el caso de los servicios eléctricos, la asistencia técnica prestada no sólo a los usuarios para mejorar el uso de la electricidad, sino a las municipalidades, cooperativas y otras agencias distribuidoras puede tener influencia sensible en una disminución del costo de los servicios, y por tanto, indirectamente, en el monto de las tarifas.

8. Ocurre también a menudo que los programas nacionales o regionales de electrificación son financiados por los gobiernos centrales, a veces con asistencia crediticia internacional. Pero generalmente tal acción cubre la generación y transmisión en alta tensión, y pocas la distribución detallista al consumidor. Esto crea un problema que es particularmente notorio en el campo de la electrificación rural.

/El crédito

El crédito estatal a los usuarios, para financiar los ramales finales del sistema de distribución en baja tensión, y aun las instalaciones internas de cada consumidor (que en el caso de la electrificación rural pueden ser costosas) puede también tener una influencia indirecta pero trascendente, no sólo en el costo de los servicios (y por tanto de las tarifas) si no en la efectiva posibilidad de utilizarlos.

Las dos recién enunciadas - asistencia técnica y crediticia - son funciones no necesarias del Estado, pero sobre la conveniencia de cuyo ejercicio pareciera que no cabe lugar a dudas.

d) Modalidades de ejercicio de estas facultades en latinoamérica

9. El panorama referente al tema tratado en la presente Sección, en los países cuya legislación ha sido examinada en este trabajo, es el siguiente:

Argentina: Organismos legisladores en materia de tarifas son: a) el Congreso Federal, que ha ejercido sus facultades (ley 15336) respecto de los sistemas eléctricos que él mismo ha definido como de jurisdicción federal; b) las legislaturas de provincias, algunas de las cuales las han ejercido y otras no; c) los concejos deliberantes de los municipios allí donde éstos tienen - según las respectivas constituciones provinciales - la facultad de controlar los servicios eléctricos.^{11/} En general las leyes argentinas fijan principios básicos en materia de tarifas y defieren su fijación detallada a las autoridades administrativas. En el nivel federal esto es de competencia de la Secretaría de Estado De Energía y Combustibles.^{12/} La policía eléctrica y tarifaria es ejercida en dicho nivel por autoridades distintas a las que producen y distribuyen energía: la primera atañe a la misma Secretaría de Estado, en tanto que la generación está a cargo de dos empresas estatales autárquicas: "Agua y Energía Eléctrica de la Nación, E.E." (A. y E.E.)

^{11/} ZAVALIA, op. cit., p. 122 y 55.

^{12/} Ar/15336, arts. 37-39.

y "Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, S.A." (SEGBA), existen también en jurisdicción federal lugares abastecidos por empresas privadas. El fomento crediticio es realizado por el gobierno federal a través de fondos especiales constituidos a ese objeto, pero cuyo campo de acción está limitado por la reducida disponibilidad de fondos. Los gobiernos provinciales también otorgan créditos a sus municipalidades y cooperativas, pero raras veces en forma orgánica o a través de agencias ad hoc. En los trabajos del autor individualizados en la Introducción (pár. 3, Bibliografía) con los N°s 6 y 7 pueden verse las sugerencias hechas en orden a lograr la coordinación de los niveles federal y provincial de la actividad gubernativa en materia hidroeléctrica, incluso en materia de financiamiento y tarifas.

Brasil. La legislación eléctrica es de exclusiva competencia federal. La fijación y aplicación de tarifas está a cargo de una misma agencia (División de Aguas, Departamento Nacional de Producción Minera, Ministerio de Agricultura) ^{13/} la que lo hace a base de principios generales contenidos en el Código de Aguas.

Chile. Organismo legislador es únicamente el Congreso. El Presidente de la República, ejerciendo facultades que éste le delegó expresamente, expidió la Ley de Servicio Eléctrico, bajo la cual la policía y control atañe a la Dirección de Servicios Eléctricos dependiente del Ministerio del Interior, ^{14/} en tanto que la fijación de tarifas compete a un organismo ad hoc (Comisión de tarifas). La empresa estatal (ENDESA) está organizada y actúa como si fuera una compañía privada, y está sujeta a las tarifas y su control fijadas con carácter general, tanto para ella como para las empresas privadas que coexisten con ella. Las funciones crediticias y asistenciales son propias de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), pero en esta materia las ha delegado casi totalmente en ENDESA.

Costa Rica. El Servicio Nacional de Electricidad fija o conviene y aplica las tarifas, a base de principios contenidos en la ley. ^{15/}

^{13/} Br/C.Ag.art.178

^{14/} Ch/DFL 4 (59), arts.155-158

^{15/} CR/L.258, arts.23 y 51

México. La Dirección General de Electricidad de la Secretaría de Industria y Comercio es el órgano de aplicación.^{16/} Pero la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, autárquica, es la que fija las tarifas. La Comisión Federal de Electricidad, empresa estatal productora y generadora, autárquica, está sujeta a las mismas leyes y controles que las empresas privadas que coexisten con ella.

Panamá. La Comisión Nacional de Energía Eléctrica fija las tarifas a base de normas contenidas en el Decreto Ley de 1958 y ella misma es el órgano de aplicación.^{17/}

Perú.^{18/} La Comisión Nacional de Tarifas fija a éstas pero la aplicación de la ley incumbe a la Dirección de Industrias y Electricidad del Ministerio de Fomento y Obras Públicas. Los Concejos Municipales tienen facultades de inspección técnica, pero no sobre tarifas.

2. El productor de electricidad

a) El estado productor

10. En el estudio de CEPAL sobre "La Energía en América Latina"^{19/} y en el del lic. Pina Vara^{20/} puede verse el panorama de cómo y dónde actúa el Estado como empresario generador de electricidad en Latinoamérica, y en qué medida ha reemplazado a la actividad privada en este campo. Ello ha obedecido, unas veces, a motivación filosófico-política. Otras, a que aquella misma, o una desacertada política tarifaria, han retraído el interés de los inversores particulares por este negocio.

^{16/} Mx/D.CTE (48); D.CFE (49); L.I.E., art.1 y 2

^{17/} Pa/DL 31 (58) arts.91 y 106

^{18/} Pe/L.12378. arts.106 y ss

^{19/} Doc.E/CN.12/384, pp.76 y ss

^{20/} Doc. ST/ECLA/CONF.7/L.7.1 pp.8 y 73 y ss

Parece obvio decir que el interés del estado empresario-productor en las tarifas no radica sólo en cubrir sus costos de explotación, sino también en hacerse de los medios de financiamiento necesarios para atender al crecimiento de la demanda, y a la necesaria expansión de los servicios a las zonas mal servidas o no abastecidas.

11. En orden al primer tema - cobertura de los costos de explotación - los "precios políticos" han incidido a veces en que no sean cubiertos, y se produzcan déficit, que son trasladados a todos los contribuyentes (y no únicamente a los usuarios) a través de su financiación por los recursos generales del Estado. En Ecuador fue expedido un decreto^{21/} que tiende a evitar que sus municipalidades incurran en tales déficit. El proyecto del autor para Argentina^{22/} contiene disposiciones que concurren al mismo objetivo.

12. Otro aspecto de la política tarifaria cuando el Estado es productor es el del interés cargable al capital invertido o prestado por él, y también el de la ganancia permisible por su actividad empresaria. Es harto conocida la tempestad polémica desatada en los EE.UU. respecto de la T.V.A. bajo este aspecto. Este problema existe allí donde el Estado concurre con empresas privadas en el campo de los suministros eléctricos, en cuanto la carga de un interés por debajo del mercado ordinario de capitales, coloca a éstas en desigualdad de oportunidades para la competencia. Pero, según la filosofía política que prevalga, ésta puede ser una actitud legítima del Estado.

b) Entidades semipúblicas o mixtas

13. El autor ha expuesto detalladamente en un documento editado por CEPAL, aunque en relación a otro tema^{23/}, las diversas modalidades orgánicas que pueden adoptarse para la acción empresaria del Estado.

21/ Ec/D.278 (37)

22/ V. supra Bibliografía, op.cit. bajo N°6.

23/ Doc. E/CN.12/503 "Sistemas de organización administrativa para el desarrollo integrado de cuencas hidráulicas", pp.28 y ss

Lo dicho allí es enteramente aplicable al tema aquí estudiado.

Si el Estado adopta alguna forma de descentralización administrativa para ejercer actividad empresaria como productor de electricidad (p.ej: agencia autárquica, "autoridad" eléctrica, o empresa de propiedad exclusivamente estatal) ello no puede tener mayor influencia sobre el problema tarifario, porque siempre el punto de vista e interés estatal a preservar será el mismo, y no será otro que el expuesto supra pár. 10.

14. Si en cambio, se adopta alguna forma de economía "mixta" (estatal-privada) la situación varía, pues dentro del mismo organismo o agencia coexistirán - y eventualmente competirán - dos sectores distintos de interés: el estatal y el privado. Quizás sea una solución feliz reunir en un mismo ámbito de acción a ambos intereses, para lograr que la puja entre ellos se produzca dentro y no fuera de él.

Hay un ejemplo característico de esa forma de organización, de particular relevancia para el problema de las tarifas: el de la capital "Compagnie Nationale du Rhône" (C. N. R.) en Francia. En ella el capital se divide en cuatro series del 25 por ciento del total de cada una. Una la posee "Electricité de France" como principal consumidora de su producción eléctrica. Otra la compañía estatal de ferrocarriles, también como fuerte consumidora. Otra, las municipalidades y cámara de comercio de la cuenca del Ródano, y otra las mismas entidades pero del Departamento del Sena, que está fuera de la cuenca, pero hacia el cual se transmiten y venden los excedentes no consumidos en la cuenca. Hay tarifas diferenciales para los consumos eléctricos destinados al bombeo para riego y también entre diferentes regiones servidas. Existe la obligación, tanto para los organismos públicos como para los consumidores privados de suscribir acciones y debentures de la C. N. R. para obtener derecho al suministro. Los particulares expresan su interés y participación a través de las cámaras de comercio, entidades reconocidas por la ley, que les agremia. Véanse mayores detalles en el documento de CEPAL cit. *passim* (en nota) pág. 30 - 34.

/En Brasil

En Brasil se ha ensayado también con éxito este sistema.^{24/}

c) La empresa privada

15. La empresa privada productora de electricidad, como es lógico, persigue un fin de lucro, y ése es su interés en las tarifas. Con éstas no sólo debe cubrir sus costos de explotación, sino, además, los capitales que haya tomado prestado para ese negocio, y finalmente, una ganancia o retribución por el ejercicio de su actividad industrial y comercial.

Es importante que todos esos factores de interés sean debidamente considerados en las tarifas pues si no lo son se produce la retracción del deseo o la falta de estímulo del capital privado en particular en el negocio, y éste sufre la falta de financiación.

16. Pero el empresario privado además debe prever, y cubrir (con las tarifas o por otros medios) las necesidades futuras de expansión, sea para atender el incremento de demanda de las áreas de concesión o de servicios, sea para abastecer nuevas áreas. La atención del aumento de demanda puede ser o no obligación contractual, pero en uno y otro caso, las tarifas son uno de los medios usados por las empresas privadas para formar reservas, que reinvertidas como capital propio de ellas, son aplicadas a financiar el incremento de capacidad productora.

Si en el régimen de la concesión está pactada la reversión al Estado de los bienes de la empresa privada afectados al servicio, al término de la concesión, ocurrirá que el sistema de amortizaciones estipulado habrá debido tomar cuenta de esa reversión y consiguiente necesidad de amortizar tanto las inversiones originales como las reinversiones en el plazo total de la concesión.

No habrá por tanto perjuicio para el interés público, porque los bienes adquiridos con la parte de las tarifas trasladada a reinversión en nuevas instalaciones, retornarán a propiedad pública.

Pero si la reversión no se produce y al término de la concesión la empresa debe ser pagada de los bienes agregados a la inversión originaria, ocurrirá que recibirá pagos por bienes que adquirió con

^{24/} V.doc.E/CN.12/503 p.29 y doc.ST/ECLA/CONF.7/L.7.1.p.8,82

/fondos provenientes

fondos provenientes de una parte de las tarifas, es decir, que será pagada dos veces, o en todo caso, si conserva esos bienes, que los habrá incorporado gratuitamente a su patrimonio, pues los habrá adquirido con dinero de sus clientes y no con sus propios capitales, ni con capitales prestados.

Las tarifas juegan en tales casos como factor de transferencia de una parte del ahorro (formado con pagos de los consumidores) al patrimonio de las empresas privadas productoras de electricidad. El problema - que se examina más abajo en el Cap. III - estriba en determinar cuál es el margen de utilidad de las empresas que excede lo "razonable", pues es por la reinversión (capitalización) de esos excesos que las empresas pueden formar parte de sus capitales con dinero de sus consumidores. No se confundan estos "excedentes sobre la utilidad razonable" con las amortizaciones y reservas por depreciación, deducidas antes de determinar la utilidad, que no constituyen sino la recuperación del capital originalmente invertido y que, a menudo, son reinvertidas en bienes de capital, esto es, también, en la expansión de los servicios.

d) El productor auto-consumidor que vende excedentes

17. Es frecuente que la generación de electricidad para autoconsumo se haga por industriales o productores agrarios que instalan capacidad de reserva, o que tienen su potencial instalado ociosa durante ciertas épocas. Es también frecuente que tales excedentes sean librados al servicio público. Si bien la actividad y el designio primordiales del productor no es en tales hipótesis el servicio público eléctrico, incidentalmente entran en él. Y por tanto adquieren personería como partes interesadas en la fijación de las tarifas.

Algunas leyes se hacen cargo de tales situaciones. Por ejemplo, en la ley N° 2625 de la provincia de Mendoza (Argentina) sobre concesiones hidroeléctricas, se prevé que la electricidad producida sólo podrá ser usada por el productor-concesionario, y nunca vendida. Pero se agrega que un porcentaje del volumen generado deberá ser vendido al

/gobierno concedente.

gobierno concedente, "al costo" para que éste a su vez lo revenda al público. La determinación de ese costo, envuelve, ni más ni menos, un problema de cálculo de tarifas.

e) Asociaciones de consumidores-productores

18. La generación en pequeña escala, particularmente en lugares alejados de los grandes sistemas de generación y transmisión, ha solido ser abordada por cooperativas de consumidores de electricidad. Particularmente en el caso de pequeños municipios.

Las "cooperativas" son un tipo de asociaciones donde una característica es la ausencia de fin lucrativo y otra la de que sólo pueden recibir sus servicios los socios de la entidad. En los cálculos de financiación un razonable criterio de previsión hace proyectar los ingresos por encima de los gastos presupuestados. La diferencia, que en las sociedades lucrativas se denomina utilidad, en éstas es llamada "excedente", que es devuelto a los consumidores, en proporción a los consumos (y no al capital aportado), al final de los ejercicios financieros.

No hay pues en el caso de las cooperativas, teóricamente, problemas de tarifas. En la práctica los hay, pues de la mayor o menor eficiencia en la administración pueden resultar mayores costos.

19. Otros tipos de asociaciones de productores auto-consumidores, distintas a las cooperativas, han recibido diferentes denominaciones en la terminología legal latinoamericana. Por ejemplo: mutualidades, o consorcios.^{25/} Algunos de ellos difieren bastante de las cooperativas en algunos aspectos jurídicos fundamentales, pero todos coinciden en la ausencia de fin de lucro, o en última instancia, en que el lucro, si lo hay, es distribuido entre los propios miembros de la asociación. De modo que mutatis mutandi las consideraciones formuladas respecto de las cooperativas son aplicables a esos otros tipos de asociaciones.

f) Modalidades orgánicas de la producción eléctrica en latinoamérica

20. En los estudios y lugares de los mismos citados supra pár.10 se expone cómo actúan en los diferentes países de Latinoamérica, los diferentes

^{25/} V. C.ZAVALLIA. op.cit. pp.181 y ss

sectores de productores de electricidad que han sido precedentemente enumerados.

3. El Distribuidor de electricidad

a) El estado distribuidor

21. Es una tendencia bastante generalizada - aunque no uniforme en Latinoamérica - la de que las agencias gubernamentales que generan electricidad en alta tensión procuren desentenderse del problema primordialmente comercial (y en menor medida técnico) de su distribución al consumidor.

Salvo en los países de monopolio eléctrico total por el Estado (caso de Uruguay) es frecuente que las empresas estatales productoras se limiten a vender la electricidad en barra a otras entidades distribuidoras, o que la transmitan en alta tensión y la vendan transformada a baja, a otras entidades que la distribuyen al público. Tal el caso de la ENDESA chilena, y, en algunas de las áreas servidas por ella, de A. y E. E. de Argentina.

22. Esto genera un problema de doble composición de la tarifa, y aun de la intervención de diferentes organismos en la fijación final de su monto total.

Así por ejemplo A. y E. E. Argentina, en provincias, vende la electricidad en alta tensión a agencias gubernativas provinciales, o a cooperativas de consumidores. La tarifa que cobra A. y E.E. hasta su entrega a los distribuidores es fijada por el organismo competente del gobierno federal, cuando las instalaciones de A. y E.E. integran el sistema eléctrico federal^{26/}. Pero a esa tarifa debe adicionarse la que cobran las agencias o cooperativas distribuidoras, para llegar al monto final pagado por el consumidor. Las tarifas de éstas son fijadas por otros organismos (agencias provinciales de policía y control eléctrico), y esta segunda parte de la tarifa final o conjunta debe tomar cuenta no sólo de los costos de transformación y distribución, y de amortización de las instalaciones, sino también de otros factores tales como las pérdidas in itinere.

^{26/} V. dictámen Nº 180 (24 de abril 1961) de la Asesoría Legal del Consejo Federal de la Energía Eléctrica.

23. Al estado distribuidor le incumbe además la responsabilidad de la política eléctrica en cuanto al fomento del desarrollo eléctrico de ciertos sectores o áreas, fin que se concreta a través de tarifas diferenciales subsidios o asignaciones de fondos no reembolsables. La decisión de prestar una contribución de fomento, en cuanto quiebra - al menos aparentemente - el principio de igualdad ante la ley, debiera ser adoptada por los órganos gubernamentales competentes para tomar las decisiones políticas de alto nivel. Las tarifas diferenciales pueden envolver subsidios encubiertos en que la generalidad de los contribuyentes financia consumos de sectores limitados de la población. Esto puede ser o no justo, y ser o no conveniente al interés general.

b) Entidades semipublicas o mixtas

24. Consideraciones similares a las formuladas supra párr .13 y 14 pueden hacerse respecto de la acción del Estado como distribuidor, en concurso con particulares. Aunque es más vasto, cuantitativamente. el campo en que en Latinoamérica operan las empresas mixtas de distribución.

25. Son diferentes los sectores de capitalistas privados atraídos a concurrir con el Estado en la distribución que los que concurren a la generación pues en el caso de la distribución se trata, generalmente, de asociaciones de los consumidores, o de consumidores individuales de grandes cantidades de electricidad, y no de inversores en un negocio distinto o ajeno a sus propias necesidades.

Son distintas también las cantidades de capital per cápita recibidas de los particulares en uno y otro caso, pues generalmente los que aportan a entidades mixtas proporcionan sus aportes a sus consumos, en tanto que los inversores autónomos - en el sentido de no consumidores - hacen también de la inversión misma un negocio autónomo.

Cabe aquí mencionar otra vez el ejemplo de la "Compagnie Nationale du Rhône" francesa, donde la exigencia de suscribir acciones y tomar debentures condiciona el derecho a recibir suministro, o, al menos, da derecho a recibirlo no sólo con tarifa preferencial, sino con prioridad

/cronológica. Esta

cronológica. Esta es una forma de inducir a los consumidores a participar en la financiación y administración de la actividad distribuidora.

c) La empresa privada

26. La empresa privada distribuidora, que no es simultáneamente productora, hace más un negocio comercial que industrial. Son también menores las inversiones de capital requeridas. Son pocos los casos en que una empresa privada haya sido organizada exclusivamente para distribuir, y hay algunas que han quedado como distribuidoras después de haber sido originalmente generadoras, por haber sido estatizadas sus instalaciones de producción o por haber sido atendido el crecimiento de la demanda con centrales distintas a las suyas propias.

En cuanto a las tarifas cabe reiterar aquí lo dicho supra pár .16.

d) Asociaciones de consumidores

27. El de la distribución es el campo donde más actúan las asociaciones de consumidores, pues existe una tendencia gubernamental - más arriba apuntada - a considerar que la acción estatal no es ya en él necesaria.

i) urbanas

28. Sin embargo cabe hacer un distinguo entre las entidades de esta clase, que actúan en ámbito urbano y las que lo hacen en el sector rural. Siendo mayor en las primeras la densidad de los consumidores en relación a los capitales necesarios, el esfuerzo requerido per cápita para integrar esos capitales es menor, y a menudo puede ser cubierto por el solo esfuerzo privado.

ii) rurales

29. El problema del financiamiento de la electrificación rural, particularmente respecto de la distribución, es más agudo, pues si bien los consumos individuales suelen ser más altos que en las ciudades, las distancias a cubrir por las líneas distribuidoras son considerablemente mayores, y a causa de la necesidad de utilizar transformadores. Ello eleva también notablemente el monto que cada consumidor debe financiar, y crea o agudiza la necesidad de apoyo crediticio externo.

/30. En Argentina

30. En Argentina, en las zonas de riego artificial (Mendoza-San Juan, principalmente) se han ido formando espontáneamente asociaciones de consumidores, para construir líneas de distribución partiendo de fuentes públicas de generación o de líneas públicas de transmisión en alta tensión, cuyo objeto principal es el bombeo de agua subterránea para irrigación. Las ha impulsado también la acción de empresas privadas constructoras de líneas eléctricas, interesadas en ese negocio. Alguna financiación bancaria ordinaria, de corto plazo también ha contribuido, pero ello ha encarecido notablemente las tarifas.

Esas asociaciones han sido denominadas "consorcios" aunque en la legislación argentina de fondo no exista una figura jurídica denominada tal. Una ley de la provincia de Buenos Aires^{27/} alude a "consorcios" como asociaciones entre municipalidades o entre éstas y cooperativas para servicios eléctricos en común. Parece conveniente dictar una legislación orgánica de los consorcios eléctricos, (concebidos como asociaciones de usuarios) que defina los modos de su constitución, sus facultades y el modo en que el Estado ha de ayudarles y controlarles. Se encauzaría así legalmente una tendencia manifestada espontáneamente por presión de las necesidades. En esa legislación debe necesariamente tener cabida el tema de las tarifas, para preservar los intereses de los individuos miembros de los consorcios.

Podría ser utilizada como molde institucional para la organización y funcionamiento de los consorcios eléctricos, y su régimen tarifario, el sistema que en casi todas las áreas regadas en Latinoamérica rige para la administración de los canales de riego, en orden a facilitar su comprensión por los agricultores usuarios, y a no superponer distintos regímenes de tributación o pago de servicios públicos.^{28/}

Adviértese que las leyes sobre consorcios de regantes, en determinadas circunstancias, imponen el pago forzoso de una contribución a los gastos

^{27/} Ar (B. A.) L.5156

^{28/} V. GUILLERMO J. CANO "Las leyes de aguas en Sudamérica" (Roma, 1956), edic. FAO, pp.140 y 146

de construcción de las obras que no se las utilice (denominada en derecho tributario "contribución de mejoras"). Este mismo régimen se aplica usualmente para otros servicios u obras públicas (camino, canales de regadío,^{29/} agua potable, alcantarillado) y no hay razón para no adoptarlo para el servicio público de suministro de electricidad, puesto que la creación de la posibilidad de la conexión eléctrica da una plusvalía al inmueble gravado.

31. En relación a la implementación de la Alianza para el Progreso^{30/} ha sido recomendada una revisión de los sistemas legales sobre tarifas de servicios públicos que influyen en el desarrollo urbano y en particular sobre el problema de la vivienda, y también la revisión de la legislación sobre electrificación rural.

El Prof. Charles Haar de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard ha hecho notar que si en el siglo XIX los juristas crearon como nueva figura jurídica la corporación o sociedad anónima, para atender a las necesidades de capital creadas por la revolución industrial, en Latinoamérica en el siglo XX, será también preciso encontrar nuevas formas legales y crear nuevas instituciones, que atiendan a las necesidades y a las peculiares modalidades que en el subcontinente presenta la súbita aceleración del proceso de desarrollo. La de los consorcios o asociaciones de consumidores de electricidad para atender a las fases finales de la distribución, puede ser una de ellas, que quizá permita sustituir o completar la acción estatal de fomento en niveles adonde ésta suele no llegar.

e) Modalidades orgánicas de la distribución en Latinoamérica

32. Es general la tendencia estatal a dejar la distribución en manos privadas, o de agencias de jurisdicción territorial reducida (regional o municipal).

^{29/} Argentina, Ley 6546.

^{30/} Universidad del Salvador (Buenos Aires) - Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales - Seminario de graduados sobre medidas jurídicas y administrativas convenientes para implementar la Alianza para el Progreso. "Encuesta preliminar" (Buenos Aires, 1962), pp.27 y 37.

Salvo el caso, ya apuntado, de Uruguay, donde los servicios eléctricos, en todas sus etapas están monopolizados por el gobierno central, cabe advertir, sin embargo, que Costa Rica^{31/} y México^{32/} están tendiendo hacia la estatización incluso de la distribución.

4. El consumidor

a) El "derecho" al suministro y su protección

33. Antes de abordar el tema de la protección del consumidor respecto de las tarifas, es inexcusable ocuparse de otro que es necesariamente previo: el del derecho del consumidor a recibir el suministro y a que su abastecimiento sea hecho en las condiciones técnicas y de regularidad convenidas o fijadas en los reglamentos.

La historia de la legislación referente al uso de recursos naturales por el hombre, o de sus derivados, es, en el fondo, la de la transferencia del poder de disponer individualmente con exclusividad de esos recursos o sus derivados del ámbito del Estado al del individuo^{33/}. El dominio originario de tales recursos perteneció al Estado (Corona, etc.) desde que éste fue organizado, y particularmente en América Latina. Con el desembarco de Colón comienza el proceso de transferencia de esos bienes de la propiedad de la Corona a los individuos. Con relación a algunas categorías de ellos (la tierra, por ejemplo) el proceso tuvo un ritmo más acelerado, a punto tal que quedan hoy pocas tierras de propiedad pública. Los derechos que los individuos adquieren a usar con exclusividad bienes que originariamente fueron del Estado, reciben diversos nombres. En unos casos (la tierra) se denominan lisa y llanamente "propiedad". En otros (aguas, minas, bosques) mercedes o concesiones. El recurso natural cuya demanda ha crecido más recientemente es la energía, pero también es el que ha tenido un ritmo de incremento de consumo más veloz.

^{31/} CR/L.258, art. 49.

^{32/} V. Piña Vara, op. cit. p.9.

^{33/} V. Guillermo J. Cano "La codificación del régimen legal de los recursos naturales" (Mendoza, 1959).

Sobre algunos recursos energéticos las leyes reglan y garanten la constitución de derechos individuales a su empleo exclusivo. Tal el caso del uso cinético del agua; el de algunos minerales energéticos; el de vapores endógenos; o el de la leña u otros vegetales energéticos. Esos derechos, llámense "concesiones" o "propiedades", crean a sus titulares la posibilidad de usarlos y de disponer de ellos. Y, además, esas mismas leyes crean sistemas jurisdiccionales para su protección, que aseguran su estabilidad jurídica. Esta última es la base primordial del interés del hombre en aplicar su trabajo y su capital al uso de dichos recursos.

El derecho al suministro de electricidad - uno de los inmediatos derivados de los recursos energéticos - no ha sido materia de reglamentación análoga, al menos en la medida deseable para dar a los usuarios una seguridad jurídica, como se verá enseguida.

i) Contratos de adhesión

34. Muchas de las leyes examinadas, cuando otorgan el monopolio del abastecimiento eléctrico en determinadas áreas, obligan a quienes lo detentan (agencias públicas o empresas privadas) a suministrar el servicio a quien lo pida. La ley chilena^{34/} impone al postulante a usuario el pago de una parte del costo de las nuevas instalaciones requeridas, si su solicitud excede la capacidad de las instalaciones de la empresa productora de electricidad.

Las leyes argentinas federales reglan^{35/} el derecho del usuario en cuanto a la clase y tamaño del servicio a requerir, y también a los cambios de un tipo a otro de corriente.

Pero en todo caso no aparece establecido un procedimiento administrativo o judicial ágil que garanta al usuario contra la interrupción o disminución del suministro, o contra su provisión hecha por debajo de las condiciones técnicas (voltaje, etc.) establecidas. No aludimos, huelga decirlo, al caso en que las interrupciones o deficiencias son previsibles o excusables (fuerza mayor), sino a las que se deben a imprevisión culpable, o a defectuoso manejo de los sistemas eléctricos.

^{34/} Ch/DFL 4 (59), art. 123.

^{35/} Ar/D.7684 (60).

35. Cuando el distribuidor de electricidad (estado o particular) acepta proveer la necesaria para atender a una potencia instalada mínima, ello debería constituir un derecho del usuario, garantido por la ley, similar a una concesión de uso de aguas, o de explotación de una mina.

Ocurre a veces que los proveedores de electricidad, o por no haber tomado a tiempo las provisiones necesarias, o por no disponer de los medios de financiación adecuados, acuden al arbitrio de atender el crecimiento de la demanda a expensas de los usuarios preexistentes, disminuyendo el suministro per cápita o el voltaje entregado a cada uno. En ocasiones - particularmente cuando se trata de industrias donde la electricidad es materia prima o principal insumo - ello puede ocasionar serios perjuicios, y desequilibrar la estructura económica sobre la cual haya sido planeado el funcionamiento de tales actividades.

En orden al empleo de otros recursos naturales las leyes imponen y aplican con rigidez la cláusula de que toda nueva concesión de uso individual se otorga "sin perjuicio".^{36/} Los proveedores de electricidad deberían estar constreñidos por una norma similar, y no aceptar nuevos usuarios si sus instalaciones no les permiten atender adecuadamente los nuevos consumos. Normas de ese tipo contienen las leyes de aguas de Chile y Argentina en relación a las concesiones de uso de aguas públicas.^{37/}

Varias tarifas contienen un elemento por aseguramiento de "capacidad de suministro" (potencia instalada), que se paga se haga o no el consumo mínimo tarifado. Pero ocurre a menudo que, los proveedores no suministran ese mínimo o no lo entregan al voltaje establecido, y entonces el usuario debería, correlativamente, tener derecho a una adecuada reparación del daño sufrido, pues de lo contrario estaría pagando tarifa por falsos suministros.

Todo lo dicho precedentemente es valedero para los "contratos de adhesión", es decir para los casos en que el consumidor no puede discutir ni negociar con el proveedor de electricidad, ni la tarifa ni las condiciones del suministro, pues debe limitarse a aceptar - implícitamente al solicitar la conexión - la fijadas con carácter general por la autoridad o el proveedor. Esto es lo que caracteriza a los contratos de adhesión, propios del sistema de tarifas.

^{36/} Miguel S. Marienhoff "Legislación de aguas. La cláusula sin perjuicio de terceros en las concesiones de uso del agua pública". (Bs. As. 1942)

^{37/} Argentina (Mendoza) Constitución art. 195; Chile, Cód. de Aguas, art. 35.

ii) Contratos singularmente negociados

36. Hay veces, en el caso de grandes consumidores, que el suministro no se hace bajo la tarifa general, sino mediante un precio y condiciones de suministro individualmente discutido y pactado. Estos casos escapan a la categoría de "contratos de adhesión" y del derecho administrativo, para entrar en la de contratos ordinarios, que se rigen más por el derecho civil o mercantil común. (V. ley chilena, art. 143.)

La protección del derecho del usuario queda, consecuentemente, en tales casos, también en la órbita y en el sistema jurisdiccional civil o comercial, y escapa a las regulaciones administrativas.

b) El consumidor frente a la tarifa y su protección

37. No se trata aquí ya del tema del "derecho" al suministro (desarrollado supra párr. 33-35) sino de la defensa de los intereses del consumidor en el proceso de fijación y aplicación de la tarifa, actos en los que no interviene directamente (salvo el supuesto excepcional contemplado en el par. 36) en el que no se trata de "tarifa" sino de "precio".

Algunas leyes dan representación a los usuarios a través de entidades representativas de sectores de ellos. Véase infra - Cap. II, 18. La Comisión de Tarifas chilena se compone de 3 funcionarios públicos, de un representante del Instituto de Ingenieros (entidad profesional gremial) y de uno de la Confederación de la Producción y del Comercio (entidad gremial representativa de algunos sectores económicos).^{38/}

Quizá cabría apuntar que también pueden haber intereses contrapuestos entre distintos sectores de consumidores, pues los grandes consumidores pueden tener interés en tarifas que los distingan frente a los pequeños consumidores domésticos.

38. Tampoco existe un procedimiento ágil, sencillo y barato, por el cual los usuarios puedan reclamar por un cálculo incorrecto de las tarifas, por su aplicación o interpretación inadecuada, o aun por la facturación de suministros no hechos. Esto abre la puerta al abuso. En Argentina existe un "Libro de Quejas" a disposición de los usuarios.

^{38/} Ch/DFL 4 (59), arts. 155 y 156.

c) Distintas clases de consumidores al efecto del tratamiento tarifario

39. En Argentina, en jurisdicción federal, se reconocen las siguientes categorías de usuarios:^{39/} a) residenciales: casas de habitación, oficinas de profesionales liberales; b) servicio general: industria y comercio; c) alumbrado público callejero; d) oficinas públicas y entidades no lucrativas, culturales, científicas, deportivas, religiosas, profesionales, gremiales, partidos políticos, embajadas y consulados extranjeros; e) grandes consumos: la de los usuarios que utilicen una capacidad de suministro de 50 kw. o más.

La ley chilena^{40/} enuncia las siguientes categorías: a) residencial; b) comercial; c) industrial; d) agrícola; e) mixtos; f) alumbrado público; g) otras que establezcan los reglamentos.

40. También las tarifas suelen hacer distinciones según las horas de los consumos, para desalentar los que se hacen durante los picos de carga máxima, y alentar otros durante las horas de bajo consumo general.

41. Otro criterio de distinción radica ya no en la cantidad de consumo individual (casos contemplados en el pár. 39) si no en el destino del consumo: si es para agricultura (bombeo de agua), o para industrias, o para otros fines.

42. El objeto de distinguir estas categorías estriba también en señalar la necesidad de que la legislación contemple cómo se han de defender los intereses de unos sectores de consumidores respecto de otros, en cuanto a la fijación de tarifas.

^{39/} Ar/R.15 (62) y Ar /R.16(62).

^{40/} Ch/DFL (5a), art. 149.

5. Los usuarios de otros usos, no energéticos, de los recursos eléctricos

43. Cuando los recursos energéticos son de uso múltiple, se plantea el problema del concurso de otros sectores de usuarios con los de electricidad. En el caso de recursos hidráulicos, por ejemplo, pueden concurrir con los consumidores de hidroelectricidad, los usuarios de las mismas aguas para riego, para uso doméstico y municipal, para navegación fluvial, para usos industriales no energéticos, y aún para fines recreativos, y los beneficiarios de la defensa contra inundaciones.

Los consumidores de gas, petróleo y carbón que lo emplean en petroquímica, como materia prima, o aun como fuente calórica no destinada a producir electricidad (consumos domésticos e industrial) pueden estar en competencia con los consumidores de electricidad producida con los mismos combustibles.

Un problema es el de la medida en que cada sector debe concurrir a financiar el costo de las obras necesarias para prestar los servicios y otro es el de la distribución de los costos de explotación.

En cuanto al primer problema, hay abundante literatura económica de los métodos de evaluación de los beneficios cargables a cada sector, cuyos respectivos porcentajes referidos al costo total deberían determinar la medida en que cada sector de usuarios debe contribuir. Esa parte en cuanto a los usuarios de electricidad, es luego trasladable a las tarifas. Pero es obvio el interés de los consumidores de electricidad en participar en el proceso de distribución de los costos.

El segundo problema, el de los costos de explotación, es más simple, pues la explotación misma deja de ser múltiple, para singularizarse por usos, y por tanto las tarifas por los distintos usos pueden ser calculados por separado. Habrá, sin embargo, algunos costos de manejo y conservación de las obras comunes, que deban ser cargados a las tarifas de explotación, en base a los mismos criterios adoptados para distribuir los de inversión básica.

44. El Tratado argentino-uruguayo de 30.XII.1946, sobre la presa internacional de Salto Grande, sobre el río Uruguay, contiene estipulaciones sobre la distribución de los costos entre diversos usos.^{41/} dispone que en cuanto a las obras hidráulicas comunes, se calculará el costo de una central térmica de la misma potencia, en el mismo lugar, y que ese valor será cargado al uso eléctrico. La diferencia con el costo de la hidráulica será imputado al uso en navegación. El costo de las obras comunes cargables al uso eléctrico se comparte por mitades entre ambos países, en tanto que el costo imputable a navegación se reparte en proporción de la medida del uso que cada país que utilice las instalaciones para navegación efectúe. No está previsto que otros sectores de usuarios (riego, uso doméstico y municipal, control de inundaciones) concurren a contribuir a los costos.

Entre Perú y Bolivia se suscribió un convenio (19.II.1957)^{42/} relativo a los criterios y valores a tomar en cuenta para proyectar el uso de las aguas del Lago Titicaca, limítrofe entrabos. Se acordó que una regalía de US\$ 0.001 sería calculada por kWh de electricidad producida con sus aguas y sería cargada al país que haga el consumo y acreditada por mitades entre los dos. En cuanto al uso en riego una regalía idéntica por metro cúbico consumido sería cargada al país consumidor y acreditada también por mitades entrabos ribereños.

En un documento de CETAL dedicado a examinar problemas de ríos internacionales^{43/} pueden verse en detalle las interesantes estipulaciones entre México y EE.UU. (tratado de 1944 sobre los ríos Colorado, Tijuana y Grande) sobre el reparto entrabos del potencial energético y del costo de las obras y trabajos para su producción, como así también sobre la carga a otros usos de parte del costo de las obras de fines múltiples.

^{41/} V. GUILLERMO J. CANO "The Uruguay river: a case of international understanding" (La Haya, 1961) p. 30.

^{42/} V. GUILLERMO J. CANO "The juridical status of international (non-maritime) waters in the Western Hemisphere" (Washington, 1957) p. 92.

^{43/} V. doc. E/CN.12/511. "Examen preliminar de algunos aspectos relativos al desarrollo de las cuencas hidráulicas internacionales de América Latina" párr. 42-44 y 48-51.

45. En el proyecto de Ley Orgánica de la Política Hidroeléctrica para Argentina, del autor del presente trabajo (v. supra "Bibliografía" N° 6) se lee, art. 2 inc. d) que "cuando la obra hidroeléctrica sirva también, a otros usos (riego, turismo, pesca, provisión de agua potable, etc.) los usuarios de cada clase de uso deben soportar el pago de la parte del valor de la obra atribuible a ese uso".

La ley N° 200 de la Provincia de Río Negro (Argentina) que organizó el IDEVI (Instituto de Desarrollo del Valle Inferior), destinado a financiar un programa de desarrollo agrícola a base de riego, crea (art. 7) un órgano de administración del IDEVI que es el que fija las tarifas por los servicios eléctricos y otros servicios públicos, en el que (art. 10) los usuarios de electricidad, los de agua de riego, y los de servicios de extensión agrícola, forman otros tantos sectores que eligen separadamente miembros del Consejo de Administración. De tal modo esos delegados defienden los respectivos intereses sectoriales.

6. El titular de los recursos (fuentes) eléctricos y su eventual derecho a compensación por su empleo

a) Regalías por uso de minerales, gases y vapores energéticos

46. La legislación minera y petrolera de casi todos los países latinoamericanos impone el pago de regalías, a los respectivos gobiernos, por la extracción de minerales energéticos. A veces son en dinero, y otras en especie. Consecuentemente, su valor se traslada a las tarifas por consumo de electricidad producida con esos minerales. En Argentina la regalía petrolera es del 8 al 12 por ciento del mineral^{44/} en boca de pozo y es pagadera al gobierno de la Provincia, donde existe el pozo, pero puede alcanzar al 50 por ciento de la utilidad derivada de la refinación y venta de los derivados del petróleo, si este último porcentaje arroja una cifra mayor que la de la regalía sobre petróleo bruto.

^{44/} Argentina, leyes 12161 y 14773.

La parte correspondiente a esa regalía del precio de los combustibles empleados en generar electricidad térmica, integra pues la tarifa eléctrica y es indirectamente recibida por la provincia donde se extrajo el petróleo, aunque no sea en ella donde se genera la electricidad.

También en Argentina los minerales nucleares están sujetos a pago de regalías.^{45/} El Decreto-ley 22477 (1956) establece una del 5 por ciento del valor de los minerales, en favor del descubridor de la mina, si no le es otorgada la concesión para explotarla. Además las provincias donde yacen los depósitos tienen derecho a una participación, que les es pagadera por la agencia federal que explota los yacimientos (Comisión Nacional de Energía Atómica-CNEA), en caso de que ésta no se los compre. En los contratos-tipo celebrados por CNEA con las provincias, ella ha sido estipulada en el 5 por ciento del valor del mineral de uranio y torio beneficiable, el que ha sido estipulado así: U 308 \$ 360 por kg de "mineral beneficiable" si la ley es inferior a 4 kgs/ton. y \$ 400 por cada kg que exceda de los primeros 4 kgs por ton. Por el torio (TtO2) la fijación del valor ha quedado librada a convenios futuros. Además la respectiva Provincia recibe el canon minero (\$ 100 anuales) por pertenencia, constanding cada mina de 80 pertenencias (en total entre 480 y 720 hectáreas según condiciones del yacimiento). Si la CNEA resuelve reservar y no explotar la mina debe pagar a la Provincia el doble del canon, es decir \$ 16 000 al año por mina. Todos estos pagos se transferirán, lógicamente, a las tarifas, cuando en Argentina se produzca electricidad nuclear.

47. Las regalías no son técnicamente impuestos, si no, como la etimología de su denominación lo señala, pagos al Estado titular del dominio eminente de un recurso natural, por su utilización en interés privado. Su imposición parte de la idea de que el Estado (nación o provincia) que asienta en una determinada área territorial tiene derecho a compensación por el disfrute, dentro o fuera de ella, de sus recursos naturales. En el fondo deriva del viejo principio del derecho romano de que la Naturaleza distribuye el "periculum" y el "commodum".

^{45/} V: HORACIO A. OLIVEROS "Régimen legal de la energía atómica" (Bs.As. 1961).

b) Regalías por uso de fuentes hidroeléctricas

48. También han reconocido las leyes el derecho de los estados donde se genera hidroelectricidad, a percibir regalía por el uso de sus aguas y pendientes, incluso sobre los consumos hechos fuera de su jurisdicción.

La ley argentina 15336 (art. 43) fija esa regalía en el 5 por ciento del importe de la tarifa sobre venta en bloque, a favor de los gobiernos de las provincias donde existen las fuentes hidroeléctricas usadas en la generación.

El Código de Aguas de Chile (art. 226), en el caso de utilización de agua de canales de riego, fija la regalía entre \$ 5 y \$ 10 por "cada caballo de fuerza efectiva", al año.

El mismo alcance indirecto tiene el tratado Perú-boliviano aludido supra párr. 44.

La legislación de aguas de Mendoza (Argentina)^{46/} impone el pago de un tributo ("cuota de sostenimiento") por el uso de agua pública para producir electricidad, pero ella no tiene el alcance de una regalía, sino de una contribución al pago de los gastos de administración de las aguas. Como la unidad de imposición tributaria utilizada es allí la hectárea (pues la mayor parte de la percepción de ese tributo es referida a concesiones para riego); y el impuesto se fija en pesos al año, por hectárea, se ha establecido una escala de equivalencias de HP a hectáreas, y se le aplica así:

^{46/} Resolución N° 91 (1960) del Tribunal de Irrigación de Mendoza.

Potencia instalada concedida, en El impuesto se calcula aplicando a cada HP el correspondiente a 1 hectárea y luego se le reduce a los siguientes porcentajes:

HP	Concesiones sobre ríos %	Concesiones sobre arroyos %	Concesiones sobre canales artificiales %
1 a 100	)	)	100
101 a 500	) 80	) 50	90
501 a 1 000	)	) 40	80
1 001 a 2 000	) 60	) 30	70
2 001 a 5 000	)	)	50
5 001 a 7 000	) 40	)	40
7 001 a 10 000	)	) 20	30
más de 10 001	20	)	20

c) Regalías por uso de otros recursos naturales energéticos

49. Otros recursos naturales pueden llegar a ser fuentes de generación de electricidad. El progreso tecnológico está acelerando ese momento.^{47/} Cuéntase entre ellos: a) el viento,^{48/} b) la energía mareomotriz, c) la energía solar. La energía geotérmica ha quedado incluida en el precedente § 1, pues tanto en México^{49/} como en Argentina^{50/} han sido legislados los vapores endógenos y en este último país asimilados al régimen minero. Podría, por tanto, llegar el caso de la imposición del pago de regalías, por el uso de estos recursos naturales en generar electricidad, las que deberían ser trasladadas a las tarifas.

^{47/} NACIONES UNIDAS -"Conferencia sobre nuevas fuentes de energía - Boletín de información"(Italia 21-31 de agosto de 1961).

^{48/} V. el interesante estudio de MIGUEL S. MARIENHOFF "Condición jurídico-legal del viento" en rev. Jurisprudencia Argentina (24.VIII.1961), p. 1.

^{49/} México, Ley de aguas del subsuelo (29.XII.1956) art. 4.

^{50/} Argentina, Decreto-Ley 2559 (1957).

/d) El tema

d) El tema en caso de transferencias internacionales de energía o de generación por uso de recursos energéticos internacionales

50. Dos diferentes supuestos plantea el título del presente párrafo:

a) generación de electricidad en común por dos países utilizando un recurso energético también común e internacional; b) exportación de un país a otro de electricidad generada en el primero.

51. El primer caso está ya previsto, y es el objeto principal del tratado entre Argentina y Uruguay, sobre la presa de Salto Grande examinado supra párr. 44. Véase también el tratado mejicano-estadounidense citado en el mismo párrafo, y el tratado entre El Salvador y Guatemala (1957) sobre el Lago Guija estudiado en el mismo documento de CEPAL allí citado. Según este último, aquel de los dos países que genere electricidad debe poner a disposición del otro una potencia instalada de 5 000 kW al mismo precio, libre de impuestos, al que él lo entregue en su territorio a los distribuidores.

52. Podría quizá plantearse también el caso de generación de electricidad con gas o petróleo de un yacimiento que sea atravesado por un límite internacional, con la consiguiente posibilidad de agregar a las tarifas las regalías que correspondiese pagar. Yacimientos de esa índole están en explotación en Latinoamérica, aunque los países interesados hacen la explotación separadamente, cada uno en su territorio, lo que evita por ahora el planteo del referido problema.

52. El caso de la transmisión (exportación) a un país de electricidad producida en otro, también ha sido materia de legislación y de convenios internacionales.

La ley argentina 15336 (arts. 22 y 23) autoriza al Poder Ejecutivo a permitir tanto la importación como la exportación, por períodos de 10 años y con determinación de la cantidad máxima, de las condiciones del suministro, y de los precios de venta y reventa.

El tratado argentino-uruguayo del Salto Grande (1946) si bien contempla que la electricidad a generar por la presa común pertenecerá por mitades a cada país, autoriza (art.8) la exportación del cupo perteneciente a un país hacia el otro "al precio de costo", es decir, sin utilidad para el país exportador. Esto envuelve un problema de cálculo de tarifas.

Capítulo II

ORGANOS Y PROCEDIMIENTOS DE ESTABLECIMIENTO
DE LAS TARIFAS

1. Organos intervinientes según los grados de participación gubernamental
en la fijación de tarifas

a) Casos de fijación unilateral gubernativa para sus propios suministros

1. Cuando el Estado es a la vez el productor de la electricidad, la fijación de las tarifas es unilateral, no contractual ni negociada. Sin embargo, como se dijo supra Cap.I,6, es aconsejable que sean diferentes la agencia que fija las tarifas y la que genera y vende la electricidad.

Tal el caso de Argentina, Chile, Méjico, donde las agencias o empresas estatales productoras están sujetas a la aplicación de las tarifas y al control que de él hacen otras agencias gubernamentales responsables de la política tarifaria. Ver supra Cap.I, 9.

2. Esto permite coordinar - incluso en el aspecto tarifario - la política eléctrica con la política energética no eléctrica, o con la política relativa a los usos no energéticos de los mismos recursos naturales, y que esa coordinación se haga a nivel más alto que el del organismo directamente responsable de los suministros eléctricos. Por ejemplo: el precio que se fije al gas natural según se le destine a petroquímica o a producir electricidad, no sólo influye directamente en las tarifas eléctricas, sino que puede determinar que se le utilice en uno u otro propósito. Esta decisión, por tanto, no atañe sólo a la agencia productora de electricidad, ni tampoco a la que fija las tarifas eléctricas, sino que debe ser tomada a un nivel aún más alto. Del mismo modo, la distribución de costos de capital entre el uso eléctrico y el uso en riego o navegación de recursos hidráulicos, influye no sólo en las tarifas eléctricas, sino en alentar o no el uso hidroeléctrico. Aún la decisión de tomar o no en cuenta en los cálculos los otros usos, influye en la evaluación económica de los proyectos. Esta decisión debería ser tomada en el más alto nivel gubernativo competente para

/definir y

definir y adoptar decisiones políticas ("policy making"). Véase el estudio de Tippets, Abbett, McCarthy, Stratton & Kennedy y Donkin, sobre el desarrollo eléctrico argentino, hecho en 1960 por encargo del Banco Mundial y del gobierno de dicho país, donde la adopción de criterios de esa índole influyó en las conclusiones.

b) Casos de fijación unilateral gubernativa para suministros de terceros

3. Cuando el Estado fija tarifas para servicios a ser suministrados por terceros, puede hacerlo de dos modos: por vía contractual, esto es mediante negociaciones que llevan a la coincidencia en estipulaciones que obligan a ambas partes, y que no pueden ser unilateralmente dejadas sin efecto por una de ellas, o unilateralmente, sin el consenso del prestador del servicio. La adopción de uno u otro sistema depende de la doctrina de derecho administrativo que sea seguida.

Pero cabe agregar que en el Estado democrático moderno queda poco lugar para los actos discrecionales del poder administrador y que aun el ejercicio unilateral de la facultad de fijar tarifas es un acto reglado, en el que el órgano que las fija está sujeto a límites y a criterios directivos, que deben estar establecidos por la ley. Y que existe derecho a una protección jurisdiccional, para los administrados, si la autoridad de aplicación se aparta de dichas normas.

La mayor parte de las leyes consideradas contienen esos criterios, que son examinados infra, Cap. III.

Lo que tiene trascendencia en orden al tema ahora estudiado es:

a) que los elementos de fijación de las tarifas no consientan abusos en desmedro de los consumidores; b) que se proporcione a los capitales privados alicientes bastantes para interesarse en el negocio eléctrico; c) que el sistema de protección jurisdiccional de los derechos de las empresas prestadoras del servicio funcione con ecuanimidad, rapidez y eficiencia.

En los EE.UU. hasta la sentencia en el caso "Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Co" ^{51/} las decisiones de las agencias administrativas

^{51/} Fallo de la Corte Suprema de EE.UU. 1944 (320 U.S. 591).

/que fijaban

que fijaban tarifas eléctricas estaban sujetas a revisión judicial por las Cortes Federales. Después de esa sentencia, por razón del sentido de la decisión, el interés por la revisión judicial decayó y las agencias administrativas federal y estatales vieron ampliadas, de hecho, sus facultades. Importa sin embargo destacar cómo la acción de los tribunales contribuyó no sólo a la debida salvaguardia de los intereses de usuarios y empresas, sino a definir y elaborar una teoría de la evaluación de la "inversión remunerable".^{52/}

Este último subtema no permite generalizaciones, pues depende del sistema institucional de cada país (de cómo está organizada en cada uno la protección jurisdiccional contra los actos abusivos o ilegítimos del poder administrador). La seguridad jurídica tanto para inversores foráneos como para los nacionales, depende en primer lugar del texto de las leyes, pero también de la forma en que son aplicadas, lo que entra en el terreno de las apreciaciones psicológicas subjetivas del inversor. Esto último es de más difícil logro que la buena redacción de un texto legal.

4. Entre los países que fijan unilateralmente las tarifas se cuentan Argentina, Brasil, Chile, Perú y México. Estos tres últimos a través de Comisiones ad hoc independientes de la autoridad de aplicación de la legislación eléctrica.

c) Casos de fijación contractual entre el gobierno y los suministradores

5. La estipulación contractual de tarifas se hace en países o lugares donde todavía no se ha dictado una legislación eléctrica general, o donde prima el concepto iusprivatista contra el iuspublicista en las relaciones Estado-empresas de servicio público.

Es incluso el que ha sido practicado en las etapas tempranas de su desarrollo eléctrico, por los países que ya cuentan con legislación eléctrica general. Pues la mayor parte de los contratos sobre concesión y prestación de servicios eléctricos se celebró a nivel municipal y

^{52/} V. Cavers & Nelson, op. cit. p. 121 - 125.

/contiene estipulaciones

contiene estipulaciones sobre tarifas. Tal es el caso actual de Ecuador.^{53/}

6. Siendo el contrato de concesión de servicios públicos uno de derecho administrativo, la protección de los derechos emanados de los mismos, tanto para los usuarios como para las empresas concesionarias, entra en la órbita de la jurisdicción administrativa y contencioso-administrativa según esté organizada esa órbita de la justicia en cada país, pero escapa a la del derecho civil o mercantil, y a la jurisdicción judicial del mismo orden.

d) Organos gubernamentales cuyos actos ejercen influencia indirecta en las tarifas.

7. En la determinación final de las tarifas eléctricas no influyen solamente las agencias gubernamentales específicamente responsables de establecerlas. Hay otras que lo hacen indirectamente. Las normas legales que producen tales efectos son examinadas infra, cap. III. Aquí se trata sólo de enunciar cuáles pueden ser tales agencias, y la necesidad de coordinar sus actividades:

i) vía impositiva

8. Existe una variada gama de impuestos que incide en las tarifas eléctricas: a) a la producción de electricidad; b) a su consumo; c) al valor bruto de las ventas; d) a las rentas de las empresas generadoras o distribuidoras o a las de sus accionistas; e) a sus capitales; f) a la plusvalía adquirida por sus bienes; g) a la transmisión de electricidad; h) a la producción, venta o transporte de los combustibles con que es producida la electricidad de fuente térmica o nuclear; i) a la importación de equipos o materias primas para la producción y distribución de electricidad.

La mayor parte de esos impuestos son establecidos y recaudados por agencias distintas, y en textos legales diferentes, a los que fijan las

^{53/} EC (Gy) C (25).

tarifas eléctricas, y, por tanto, una coordinación entre esas agencias se hace indispensable para que la incidencia de los impuestos sobre las tarifas eléctricas no resulte imprevista o ajena al criterio político económico central.

9. En Argentina, por ejemplo, tales impuestos son unas veces competencia del gobierno federal, otras de los de provincias, y otras, de las municipalidades. Aun las agencias federales impositivas son independientes, y están bajo dirección de ministros distintos a los que tienen bajo su responsabilidad la política tarifaria eléctrica.

ii) via cambiaria

10. En aquellos países que tienen regulaciones de cambio de divisas extranjeras, ellas pueden influir: a) sobre la importación de equipos y materias primas (combustibles) para la producción y distribución de electricidad; b) sobre la transferencia al exterior de las rentas obtenidas por y sobre las cuotas de amortización de los capitales del mismo origen invertidos en el país; c) sobre la transferencia al exterior de ahorros del personal foráneo empleado en el país. Por tanto son aplicables a este caso las consideraciones formuladas supra pár. 8 pues por vía cambiaria puede influirse de modo ponderable en las tarifas, y aún alterar estipulaciones contractuales.

iii) a través de la fijación de precios de combustibles y materiales

11. En algunos países está monopolizada por el Estado la producción de combustibles, y en otros su venta. En otros el Estado fija los precios de su venta.

Así en Argentina, el Estado fija los precios del petróleo y sus derivados, y monopoliza la producción del gas. También monopoliza el transporte ferroviario y por oleo o gasoductos, y fija las tarifas del transporte fluvial y marítimo de cabotaje. Las agencias que en ese país fijan tarifas de transporte ferroviario y acuático son independientes de las que establecen los precios de los combustibles. Pero estas últimas están coordinadas con las que regulan las tarifas eléctricas (en jurisdicción federal) pues ambas dependen del mismo Secretario de Estado (el de Energía y Combustibles).

/12.No podría

12. No podría pues seguirse una adecuada política de tarifas eléctricas sin que sea coordinada la acción de las agencias que influyen en los precios del combustible o de su transporte.

iv) a través de regulaciones salariales

13. Es también variada la gama del grado de intervención estatal en el nivel de los salarios. En muchos países existen ministerios, tribunales o agencias que influyen, e incluso deciden, las escalas de salarios, que rara vez son los mismos organismos que fijan las tarifas eléctricas. La incidencia de los salarios en éstas es ponderable.

14. En los países que siguen el sistema de los convenios colectivos de trabajo, y donde además el estado es productor o distribuidor de electricidad, ocurrirá que en las discusiones con los sindicatos gremiales del personal de las empresas eléctricas estatales, el Estado actuará también como parte patronal en tales discusiones, bajo la acción dirimente o decisiva de la autoridad laboral, si ésta existe. Este es otro caso que demuestra la necesidad de una coordinación entre ambas, pues en su ausencia la autoridad laboral puede gravitar tanto o más que la eléctrica en el nivel de las tarifas.

Suele ocurrir además que el ámbito territorial de jurisdicción de una y otra no sean los mismos. Así por ejemplo, si la autoridad laboral tiene jurisdicción en todo un país, y las eléctricas son provinciales o municipales, ocurrirá que la primera influirá en las tarifas que atañen a las segundas.

v) a través de cargas asistenciales

15. Las cargas asistenciales anexas a los salarios pueden consistir en prestaciones pecuniarias a fondos o cajas estatales a expensas de las empresas eléctricas empleadoras, entre otras: a) imposiciones o aportes para jubilación o retiro por vejez; b) imposiciones para pensiones a la familia, en caso de muerte, o para seguros de vida; c) imposiciones para asistencia médica y subsistencia familiar en caso de enfermedad o accidente; d) imposiciones para indemnización por antigüedad o falta de preaviso en caso de despido, o pérdida o terminación del empleo; e) vacaciones;

/f) imposiciones

f) imposiciones para pago de sobresalarios por composición de la familia;
g) subsidios o imposiciones para educación técnica del empleado u obrero o de su familia. También pueden consistir en pagos directos a su personal por sobre el salario, como los sueldos anuales complementarios o aguinaldos o la participación en las utilidades empresarias, o pagos directos de sobresalarios como asignaciones a la familia. O, finalmente, pueden consistir en prestaciones en especie, como provisión de ropa o equipo especial de trabajo, alimentación, vivienda o electricidad para consumo del empleado, o transporte al lugar de trabajo.

Requeriría todo un volumen la exposición detallada de las cargas asistenciales anexas a los salarios de los empleados y obreros de empresas eléctricas vigentes en Latinoamérica. Lo que interesa aquí es poner de relieve que las autoridades que imponen esas cargas, y las que dictan las normas para definir las, son también, generalmente, ajenas a las autoridades que establecen las tarifas. Estas cargas importan, en ciertos países, cifras del orden del 60 por ciento de las de los salarios nominales, y por tanto inciden notablemente en las tarifas. De ahí la necesidad de coordinar la acción de ambos sectores de autoridades.

vi) modalidades latinoamericanas a este respecto

16. En Argentina los aportes patronales para jubilaciones y pensiones son establecidos por el Congreso federal y aplicados y recaudados por agencias federales para los empleados de la administración federal y sus agencias o empresas estatales, y también, para todo el país, para los empleados y obreros de empresas industriales, comerciales o de servicios públicos. Las legislaturas provinciales los establecen y agencias provinciales los perciben para los empleados y obreros de las administraciones provinciales y de sus agencias o empresas estatales. Las por asistencia médica, educación y sobresalarios son de competencia de autoridades provinciales. Las individualizadas en el párrafo anterior con los números d, e y f son establecidas por leyes federales, pero aplicadas por autoridades provinciales.

2. Procedimientos para el establecimiento de las tarifas

a) Derechos reconocidos a los proveedores de electricidad en el proceso de fijación

17. Las leyes examinadas dan, en general, a los proveedores de electricidad el derecho a presentar sus propios proyectos de tarifas, y los elementos de juicio para su cálculo.

La ley chilena^{54/} contiene incluso garantías contra el silencio de la administración pública, pues consiente aumentos (previo informe de la Dirección de Servicios Eléctricos) cuando la Comisión de tarifas no se expide sobre las solicitudes de aumento en plazos prefijados por la ley. La mejicana contiene una norma similar. Además la chilena obliga (art. 156) a oír a un representante general de las empresas generadoras o distribuidoras, en el proceso de fijación de las tarifas.

La ley mejicana (Reglamento del D. CTE (48)) obliga a oír a las empresas, a la Comisión Federal de Electricidad (empresa productora estatal) y al gremio de electricistas. La legislación del Perú (ley art. 102) integra la Comisión de tarifas con delegados de la Asociación de Empresarios Eléctricos.

b) Derechos reconocidos a los consumidores en el proceso de fijación de las tarifas eléctricas

18. En general las leyes no otorgan derecho a una participación directa de los consumidores en este proceso. Pero varias se los reconocen a través de entidades más o menos representativas de los mismos. Véase supra Cap. I, 42 y 45. No parece que la mayor parte de las leyes hayan contemplado debidamente ni la representación de los usuarios, ni las de los diversos sectores de éstos con intereses competitivos entre sí.

La ley chilena (art. 156), sin embargo, obliga a oír a un representante general de los consumidores en el procedimiento de fijación de las tarifas y obliga a publicar en la prensa las solicitudes de aumento pudiendo "los interesados", en plazo de 15 días, formular las observaciones que les merezcan (art. 152).

La ley mexicana (Reglamento cit. en pá. anterior), obliga a oír a representantes de las Cámaras Nacionales de la Industria y del Comercio.

54/ Ch/D. FL 4(59) arts. 147 y 153.

La Comisión peruana de tarifas, está integrada por delegados de la Sociedad Nacional de Industrias y de la Asociación Electrotécnica Peruana.

c) Oportunidades y condiciones bajo las cuales la revisión de tarifas es admitida

19. Sobre este particular las leyes latinoamericanas siguen varios sistemas:

a) revisión de las tarifas en plazos fijos: Chile las admite anualmente,^{55/} Brasil^{56/} cada tres años, México^{57/} cada cinco. Según la ley argentina 15336 (art. 39) los costos de capital, mantenimiento y varios, se ajustan anualmente.

b) revisión de las tarifas cuando determinados índices de aumento de costo de sus factores componentes exceden ciertos márgenes. La legislación federal argentina^{58/} lo permite en término de 30 días - cuando los índices de salarios y combustibles varían. La chilena admite una revisión hipoanual cuando los precios de combustibles, salarios o de compra de energía varían en 10 por ciento.

c) otras leyes no tienen previsiones fijas al respecto.

El tema es de la mayor importancia en países con fuerte proceso inflacionario, porque es el que permite mantener los márgenes de utilidad de las empresas eléctricas dentro de límites que hagan atractiva la inversión de capitales. Y esto es trascendente en punto a asegurar la afluencia de los necesarios para financiar el crecimiento natural y la expansión de la demanda eléctrica. Véase la sugestión de Cavers y Nelson sobre ajustes automáticos.^{59/}

^{55/} CH/DFL 4 (59) arts. 136, 140 y 144.

^{56/} Br (C.Ag.art. 163) pero admite reajustes extraordinarios en plazos menores.

^{57/} Mx/El Reglamento de la LIE (art. 131) admite reajustes anticipados.

^{58/} Ar/L.15336, art. 39.

^{59/} CAVERS Y NELSON, op. cit. pp. 146, 158 y 245

Capítulo III

LA ESTRUCTURA DE LAS TARIFAS

1. El capital base del cálculo de la remuneración

a) Costo Histórico, de Reposición, y otros criterios

1. El valor del capital utilizado en las obras e instalaciones (o "inversión remunerable" o "base de tipificación") sirve de base para referir a él el monto de las utilidades permisibles a la empresa eléctrica. El "capital de explotación", esto es el circulante o en giro, necesario para mantener en marcha el servicio, puede ser sumado a aquel a efectos del cálculo de la renta, pues también envuelve un "costo de capital". La ley chilena^{60/} admite computar el necesario para 3 meses. La mejicana lo permite pero sin fijar el plazo.

2. Varias leyes distinguen respecto del capital utilizado entre el propio de la empresa y el tomado en préstamo. Este último puede revestir diferentes formas: emisión de acciones preferidas, debentures, bonos u otros tipos de obligaciones. Generalmente el capital prestado reeditúa una renta mayor que el propio, a cambio de recibirla con mayor seguridad porque usualmente el prestamista no participa de los riesgos del negocio. Pero esto mismo determina que ciertas leyes fijen la proporción máxima permisible entre capital propio y prestado (50 por ciento del total de ambos, en Panamá)^{61/}

3. Podría decirse que existen dos métodos básicos para establecer cuáles son los rubros de la contabilidad incluíbles en la "inversión remunerable": a) el del avalúo de la inversión total: b) del avalúo del capital neto.^{62/} En el primero se computa el valor de todas las inversiones en bienes de capital efectuadas, incluyendo capital propio, capital prestado, superávit de capital, reservas libres o de capital, y ganancias no distribuidas.

^{60/} Ch/DFL 4(59) art. 144.

^{61/} Pa/DL 31 (58) art. 85.

^{62/} Utilizado en los contratos de concesión en Costa Rica y Guatemala. Estos además, consienten capitalizar los déficit de explotación que se produzcan. La ley argentina 15336 (art.39 inc.F) lo adopta implícitamente al definir los intereses de las deudas como gastos distintos a los costos de capital.

En el segundo, las deudas (incluso acciones preferidas, debentures, bonos, etc.) no integran la "inversión remunerable" y por tanto sus dividendos (acciones preferidas) o intereses pasan a ser computados como gastos de explotación, en vez de serlo como remuneración del capital.

Bajo el primer método, la renta del capital tomado en préstamo queda incluida en la permitida para la "inversión remunerable", y esto puede alentar a las empresas a tratar de obtener ese capital al más bajo costo posible (para mayor beneficio de sus accionistas ordinarios) en tanto que si esa renta es tratada como gasto de explotación, las empresas pierden interés en disminuirlo. Por otra parte, incluida la deuda en la "inversión remunerable" pierde interés práctico el establecer en la regulación legal una relación máxima entre capital propio y prestado ("leverage"), como lo dispone la ley panameña, lo que hace más ágil para las empresas la organización de su estructura financiera.

4. El criterio valorativo llamado del "costo histórico" es el que computa los valores efectiva y originalmente pagados por la empresa para adquirir los bienes de explotación. Este sistema no toma en cuenta la devaluación monetaria por causa de inflación, y en los países con proceso inflacionario acelerado, desalienta a los inversores, pues la renta permitida, si es referida a esos valores, resulta considerablemente menguada respecto de los actuales. La ley brasileña, sin embargo, mantiene expresamente el criterio del costo histórico, que las más modernas han abandonado en Latinoamérica.

5. El "costo de reposición o de reemplazo" esto es, la tasación de los bienes de explotación al valor que en el momento de la valuación costaría sustituirlos por otros de calidades similares, es el aceptado por las leyes modernas, en orden a estimular la fluencia de capitales al negocio eléctrico. La ley chilena^{63/} autoriza la revaluación quinquenal del capital fijo a base de dicho criterio, menos deducciones por depreciación. Pero admite además un ajuste anual de actualización, y que incorpore las nuevas inversiones hechas, excluidas la del semestre inmediato anterior. El ajuste anual puede ser hecho a base de los índices del costo de la vida.

^{63/} Ch/DFL 4 (59), arts.140 y 141.

La ley peruana^{64/} admite la revaluación y también que la depreciación se calcule sobre el valor de reposición y no sobre el de costo.

6. Este sistema ha sido también denominado del "valor justo". La ley argentina 15336 (art.39) lo llama "principio de lo justo y razonable" y lo refiere al valor de reposición.

En los EE.UU. la Corte Suprema en la sentencia in re Hope^{65/} introdujo la doctrina de la "renta justa", que combina la evaluación de la "inversión remunerable" con la rentabilidad permitida a la misma decidiendo que lo que interesa no son los criterios de evaluación del capital ni la tasa de rentabilidad sino el resultado final de las tarifas de modo que sean justas tanto para las empresas como para los consumidores, y que permitan cubrir los gastos y atraer los capitales necesarios para la expansión de los servicios. Esta sentencia, que permitió utilizar entre otros elementos de juicio también el criterio del costo histórico, fue dictada en la década de los 40, de deflación en los EE.UU. fenómeno económico este casi desconocido en Latinoamérica en la última década.

7. Otro criterio que ha sido aplicado en los EE.UU. es el de revaluar el capital partiendo del costo original pero considerando las tendencias históricas de su crecimiento^{66/} lo que implica la preparación y empleo de índices apropiados.

El sistema del costo histórico ha sido también allí atemperado consintiendo deducciones por depreciación por valor actual y no de libros.^{67/}

^{64/} PETITJEAN, op. cit. pp. 16 y ss.

^{65/} Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Co. 320 US 591.

^{66/} AMERICAN BAR ASSOCIATION, Report on Standing Committee on Developments in Public Utility Law to the Section of Public Utility Law Washington, 1958, p. 91.

^{67/} AMERICAN BAR ASSOCIATION, op. cit. p. 113.

Y también admitiendo que el revalúo se haga a los valores del final de cada ejercicio financiero y no al valor promedio de toda su duración. Finalmente, se ha acudido a establecer tarifas con "proyección de futuro"^{68/} a base de tendencias, en vez de las fundadas en información retrospectiva, lo que permite esquivar el problema de la oportunidad de los reajustes.

8. El revalúo de la cuenta capital, cualquiera sea el sistema adoptado, debería razonablemente ser simultáneo con un parejo ajuste - a base del mismo método - de la cuenta de "reserva por depreciación". La ley argentina 15336 (art.39) permite incorporar a los costos de capital las dotaciones al fondo de renovación, a base de un porcentaje fijo sobre el valor de reposición.

Según esa ley también son cargables a los costos de capital, las dotaciones a los fondos de reserva. Algunos de estos son forzosos, en Argentina, como el llamado "legal" para las sociedades anónimas (2 por ciento de las utilidades hasta alcanzar el 10 por ciento del valor nominal del capital accionario).

9. El importe de los fondos de reserva debe ser emitido en acciones ordinarias para que el valor nominal de éstas no se aleje del real, y para que la rentabilidad permitida sobre el nominal sea calculable de un modo que se acerque también al valor real del capital. La ley peruana (art.48) dispone la modificación del valor de los títulos representativos de los capitales.

b) Amortizaciones y reservas

10. La terminología legal y contable no es uniforme en todos los países de Latinoamérica y suele inducir a confusiones, que requieren una clarificación. Para establecer una base de comparabilidad en los estudios sobre los regímenes legales, contables e institucionales, bien valdría la adopción de un léxico común.

^{68/} AMERICAN BAR ASSOCIATION, op. cit. p. 115.

El autor entiende por "amortización" la parte de los ingresos que se aplica a restituir al inversor de capital el valor del que éste aportó a la empresa o negocio. En tanto que "reserva por depreciación" es la parte de los ingresos aplicada a cubrir el desgaste que los bienes adquiridos con el aporte de capital, sufran, sea por el uso, sea porque dichos bienes queden obsoletos por causa del progreso tecnológico.

Finalmente, las necesidades de expansión o ampliación del servicio configuran un problema aparte, y dan origen a otro tipo de fondos o a otra manera de financiarlas (ver infra Sección 5).

Para mejor aclarar la diferencia entre amortización y depreciación utilicemos un ejemplo: supuesta una inversión de 10 millones en una obra hidroeléctrica construida bajo concesión a 50 años, que por la índole de los bienes sólo se desgastan o deprecian en 10 por ciento al cabo de 50 años. Si en la concesión hay cláusula de reversión, la empresa deberá: a) amortizar totalmente los 10 millones en 50 años, es decir, al 2 por ciento anual; b) además, cubrir la depreciación del 10 por ciento, en el mismo plazo, es decir, a una tasa anual de 0.2 por ciento. Si no hay cláusula de reversión sólo deberá separar el 0.2 por ciento para depreciación y nada para amortización pues la obra y el capital seguirán de su propiedad.

Si a la inversa, se trata de un equipo por ejemplo un camión, que sólo dura 5 años, deberá hacer una reserva de depreciación del 20 por ciento anual, para reponerlo. Simultáneamente, si hay cláusula de reversión, deberá amortizar su costo original, en el plazo total de la concesión, por más que en el interín el bien sea repuesto varias veces. Si no la hay, no corresponderá amortización, pero sí reserva para depreciación, de modo que al término de la concesión la empresa conserve el bien, no depreciado, en su patrimonio.

/Los conceptos

Los conceptos de fondos de amortización y fondo de depreciación no deben, por tanto, ser tenidos como sinónimos, pues según las circunstancias pueden o no concurrir a un objetivo común. Véase lo dicho supra Cap.I,16.

i) amortizaciones

11. La ley argentina 15336 distingue claramente la amortización de la depreciación cuando (art.39) permite cargar las amortizaciones a los costos de capital, siempre que se haya pactado la reversión al Estado de los bienes afectos a una concesión, al término de ésta. Ahí está nítida la idea, pues como los bienes pasan a propiedad del Estado, el inversor debe recuperar el capital que invirtió.

La legislación del Brasil (Reglamento, art.33) establece una reserva especial para reversión, cuando ésta ha sido pactada, pero que debe ser depositada en un banco (y que es utilizable en obras de ampliación de los servicios). También permite reservas para amortización pero sólo de aquellos bienes que no sean computables en la inversión remunerable o base de rentabilidad. Y, separadamente, autoriza las reservas por depreciación.

En Chile las empresas de servicios eléctricos deben destinar el 50 por ciento de sus utilidades netas excedentes del 10 por ciento anual al fondo de amortización, y el saldo de éste es reajutable según índices del costo de vida.

En Perú, lo que su ley (art.125) llama "fondo de depreciación", en realidad lo es de amortización. Su monto no puede exceder del valor contable de los bienes amortizados. La dotación anual se calcula a base de los años de vida útiles de cada bien, y no puede exceder, al año, del 5 por ciento del valor total de los bienes revaluables.

En México, durante los primeros 50 años de una concesión su titular debe pagar al Estado un 2 por ciento del valor del capital invertido, llamado por su ley (art.7) "entero". Este es, técnicamente, una

/regalía, pues

regalía, pues su pago evita la reversión de los bienes al Estado al fin de la concesión. El "entero" no se tributa sobre las obras hidráulicas permanentes, pues éstas revierten forzosamente al Estado al término de la concesión, y por tal razón, después de los primeros 50 años de concesión la ley autoriza una amortización, no mayor al 4 por ciento anual del valor de los bienes a amortizar. También son amortizables, a la misma tasa, y después de los primeros 50 años, los valores intangibles. Lo tributado por concepto de "entero" puede ser prestado al concesionario, para obras de ampliación.

ii) depreciación

12. Cavers y Nelson^{69/} enseñan que hay dos métodos para computar la depreciación: a) el de fondos de reserva para reposición; b) el de depreciación lineal.

13. La ley mejicana (art.26) sigue el primero, durante los primeros 50 años de la concesión. Para después da la opción de continuar con ese régimen o de retirar una cuota fija no mayor del 4 por ciento anual sobre el valor de los bienes a depreciar. Durante el primer período el fondo se llama "de retiros y reemplazos", y se constituye no a base de tasas fijas sino de inspección del estado de los bienes y retiros efectivamente realizados. Las reposiciones y los gastos de retiro de los bienes repuestos se hacen con cargo a este fondo, acreditando a él el "valor de salvamiento" y de recuperación del bien repuesto. No se puede afectar más del 5 por ciento del valor de las propiedades del concesionario (excepto obras hidráulicas permanentes). La ley regla en qué puede invertir el concesionario este fondo, mientras no lo utiliza. Entre otros fines puede destinarlo a financiar ampliaciones.

No aclara la ley mejicana, como lo hace expresamente la argentina, según se verá luego, si a efectos de calcular la tasa de la depreciación se ha de tomar en cuenta el valor histórico o el actualizado de los bienes a depreciar. Este último parece ser el criterio equitativo dado que se trata de proveer al reemplazo de los bienes a valores actuales y no a los de la época de su adquisición original.

^{69/} Ordenamiento de la energía eléctrica en América Latina, David F. Cavers y James R. Nelson, Buenos Aires 1961.

14. El sistema de depreciación por tasas, para la formación o no de un fondo, debe partir de una cuidadosa formulación de las tablas que contienen esas tasas. Las utilizadas en países de alto grado de desarrollo industrial, donde la reposición total de equipos desgastados es a veces más conveniente que su reparación, no son siempre las más apropiadas en Latinoamérica. Un automóvil es difícilmente usado en los EE.UU. más de 5 años, y esa es seguramente la tasa allí aplicada para depreciar automóviles. En Latinoamérica hay muchos automóviles en uso hace más de 25 años. Por otra parte las tasas-promedio no reflejan la situación física real de bienes determinados. Si la tasa de vida media de un recién nacido, según tablas de mortalidad, es por ejemplo, de 50 años, ello no significa que no haya personas que no pueden vivir 65, ni que una persona que sobrevivió los 50 esté muerta, y también las tasas de mortalidad se formulan para quienes ya los pasaron. Lo mismo ocurre con los bienes físicos. Las siguientes leyes siguen el sistema que estamos comentando:

Argentina. Su ley 15336 (art.18) menciona los fondos de depreciación, renovación y ampliación, pero sólo regla en detalle al primero, en el art. 39, estableciendo que las dotaciones al fondo de renovación son cargables al costo del capital, a base de porcentajes fijos a establecer, sobre el valor de reposición. El mismo artículo define como diferente al fondo de reserva, sin dar mayores detalles.

Chile. El art. 148 de su ley permite cargar entre 2.5 y 4 por ciento anualmente como gasto de explotación, como "reserva para depreciación", sobre el valor de los bienes físicos depreciables.

Brasil. Su ley la autoriza, previa acreditación al fondo del valor de "salvamento" de los bienes repuestos.

Panamá. El art. 101 de su ley la autoriza, pero con la modalidad de obligar a invertir anualmente en ampliación de los servicios o en aumento del capital de trabajo, por lo menos el 25 por ciento del valor sumado de los dividendos netos más la dotación para reserva de depreciación del año anterior, calculado después de deducido el servicio financiero de los capitales tomados en préstamo.

/Perú.

Perú. Como se dijo supra pár. 11, el fondo que la ley peruana llama de depreciación es, según la terminología del autor, de amortización.

c) Actualización de valores por inflación

15. En el Cap. II, s 3 nos hemos ocupado de las oportunidades y formas en que la revisión de tarifas es admitida. Esta revisión se hace a base de dos elementos: a) revaluación del capital (o "inversión remunerable") para posibilitar el cálculo de la rentabilidad permisible; b) actualización de los gastos de explotación.

De la revaluación del capital nos hemos ocupado ya supra pár. 3 y 5 a 9. De la actualización de los gastos de explotación nos ocupamos infra sección 2.

16. Cabría insistir en este lugar del trabajo, donde sólo tratamos del costo de capital, en los ajustes correspondientes al capital tomado en préstamo, cuando éste ha sido recibido en moneda extranjera, lo que es el tema del párrafo 4, que pasamos a desarrollar.

d) Cláusulas de ajuste del valor de las deudas

Cavers y Nelson^{70/} dedicaron el apéndice de su estudio al examen del sistema usado en Francia en la postguerra, para reajuste de bonos de empresas de servicios públicos, examinando los diversos tipos allí utilizados (equivalencia a oro, índice de ingresos brutos, índice de precios). Ellos se refieren a emisiones colocadas en el mercado nacional del país donde se hacen las inversiones.

Recientemente Argentina ha emitido un empréstito interno ("de Recuperación Nacional 9 de Julio, 1962") reajutable a oro. Pocos años antes la agencia petrolera argentina (YPF) emitió también bonos reajustables. El éxito en ambos casos fue relativo, a causa de factores atinentes al mercado interno de dinero (mayor rédito de otras inversiones, escasez de ahorro disponible). En todo caso estos ejemplos serían valederos para el mercado de dinero de otros países de Latinoamérica, dode no se dieran los factores negativos apuntados para las emisiones argentinas.

18. En cuanto a los bonos colocados en el exterior, la legislación eléctrica examinada presenta varios ejemplos de cláusulas de reajuste en función de variaciones del tipo de cambio de las divisas extranjeras: en Brasil el reajuste es permitido previa autorización

70/ CAVERS Y NELSON, op. cit. pp. 255 y ss.

de la autoridad eléctrica. En Costa Rica el reajuste es consentido pero no sobre el importe de la deuda, sino sobre el porcentaje de rendimiento del capital neto invertido (excluido deudas).

En Guatemala cualquier exceso o merma sobre el monto de rentabilidad autorizado debe ser debitado o acreditado a una reserva especial. Cuando ésta muestra un saldo acreedor o deudor superior al 2 por ciento del capital básico (inversión remunerable) se debe disponer una modificación (aumento o rebaja) de las tarifas de entidad tal que en 12 meses ese saldo sea cubierto o absorbido.

En Argentina, la ley 15336 (art. 39) computa como gastos distintos el costo de capital "los intereses y gastos complementarios de financiación sobre bonos y otros capitales crediticios destinados a la explotación y que hayan sido aprobados previamente por el Poder Ejecutivo. El total de dichos intereses no podrá exceder del 10 por ciento anual sobre los respectivos capitales". Estos gastos son ajustables anualmente. Con relación a SEGBA S.A.^{71/} empresa eléctrica que originalmente fue mixta y ahora es de exclusiva propiedad del Estado federal argentino, éste ha garantido obligaciones contraídas por ella directamente en dólares, con el Eximbank y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Antes la había autorizado a emitir obligaciones - para rescatar las acciones en manos privadas - reajustables, bien por el índice de costo de vida, bien por la cotización de la moneda argentina en dólares, según fuere la menor. El servicio de esas obligaciones es de los que la ley 15336 autoriza a computar - y reajustar - como gastos de explotación de incidencia en las tarifas.

e) Inversiones no admitidas como cargables al capital

19. La ley mejicana excluye a las inversiones en obras hidráulicas permanentes, porque éstas revierten siempre al dominio estatal. Pero por ello mismo autoriza su amortización, después de los primeros 50 años de concesión.

La ley argentina incluye entre los costos de capital los seguros y los impuestos sobre aquél (art. 39). La asunción de deudas debe ser previamente autorizada por el Poder Ejecutivo, lo mismo que las condiciones de su amortización.

^{71/} SEGBA, op. cit., pp. 73, 115 y 259 y ss.

La ley nicaraguense (art.88) admite expresamente cargar el activo intangible (gastos de promoción, planeamiento, organización, patentes, estudios y servicios en la faz organizativa, estudios preliminares no aplicables a ningún proyecto determinado). Este activo intangible es también expresamente autorizado por la ley mejicana (Mx/D.CTE (48)).

En Perú, su ley (art.120) no permite adicionar al capital las reservas libres formadas por utilidades no distribuidas.

f) Capital tomado en préstamo

20. Véase supra pár. 2 y 3. Como se dijo allí, la legislación panameña atiende a la estructura del capital, esto es a la proporción entre acciones ordinarias y entre capital tomado en préstamo (acciones preferidas, bonos etc.). La ley argentina 15336 (art.39) respecto del capital propio dispone que sus intereses "se reglarán de acuerdo con las normas de la correspondiente concesión", en tanto que para el capital tomado en préstamo fija un tope máximo de 10 por ciento anual por intereses (el que no incluye comisiones y otros gastos financieros complementarios). Por tanto en ese país es admisible una diferente tasa de rentabilidad para distintas clases de capital. En el contrato de concesión a SEGBA (de 1 de febrero de 1962) empresa hoy totalmente de propiedad estatal, el dividendo permitido es de 8 por ciento, libre de impuestos, pero esta tasa es reajutable según las condiciones del mercado de dinero. Las obligaciones emitidas por SEGBA con garantía del Estado para rescatar acciones anteriormente en manos privadas, devengan interés libre de impuestos del 6 por ciento anual las emitidas en 1960, y del 8 por ciento las emitidas en 1961 y 1962.

La contratación de créditos por las empresas eléctricas, y las ~~condiciones~~ condiciones de su amortización y pago de intereses está sujeta a previa aprobación estatal en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México.

21. En los países que establecen distinta rentabilidad para el capital propio y el recibido en préstamo, las normas que regulan

/el margen

el margen (o "leverage") entre los distintos tipos de capital deberían tomar también cuenta de que las acciones preferidas, aunque con la apariencia de capital accionario, encubren en realidad formas de préstamo, salvo que a sus titulares se les reconozca los derechos que definen la calidad de accionista ordinario (voto, etc.)

2. Gastos de explotación

a) Salarios y combustibles

22. La legislación argentina (ley 15336, art.39) permite reajustar las tarifas por variaciones en el costo de la mano de obra y combustible, dentro de los 30 días de producidas. En la concesión a SEGBA (1962) se convino que al calcular - con anticipación para el año siguiente - las tarifas, se indicará el precio medio de los combustibles (valor "p"), y el salario horario (valor "n"), tomados en cuenta para presupuestarlos. Y que se estipularán los coeficientes "c" y "s", para el cálculo de los reajustes por aumentos de costo de combustibles y salarios, respectivamente.

El coeficiente "c" indica la corrección en centavos por kWh a efectuarse en las tarifas por cada peso (moneda nacional) de variación con respecto al valor "p" del precio medio de los combustibles reducidos a 7 500 000 de calorías de poder calorífico inferior.

La fórmula para calcular el reajuste por costo de combustible (el que incluye todos los gastos de transporte y demás hasta su utilización en las centrales) es la siguiente: $a = (P-p) c$, en la que "a" representa el ajuste porcentual de las tarifas; "P" el precio medio estimado de los combustibles a consumir en el año; "p" y "c" tal cual fueron más arriba definidos.

En las tarifas vigentes en el "Gran Buenos Aires" a la fecha de redacción de este trabajo, el coeficiente "c" era de centavos m/arg/0.774 para SEGBA^{72/} y de cts. m/n 0.750296 para la Cía. Italo Argentina de Electricidad.^{73/}

23. El coeficiente "s" indica la corrección porcentual a efectuarse en las tarifas por cada uno por ciento de variación con respecto al

^{72/} Ar/R.15 (62).

^{73/} Ar/R.16 (62).

valor "n" del salario horario. La fórmula para calcular el reajuste por salarios (cuyo cómputo incluye todas las cargas sociales conexas a los salarios) es la siguiente: $b = 100 \frac{N-n}{n}$ s, en la que "b" representa el ajuste porcentual de las tarifas; "N" el promedio estimado a pagar en todo el año por hora trabajada; "n" y "s" tal cual fueron definidos más arriba. En las tarifas vigentes a la fecha de redacción de este trabajo el coeficiente "s" era de 0.315 por ciento para SEGBA^{72/} y de 0.3397 por ciento para la Cía. Italo Argentina de Electricidad.^{73/} Pero además esas tarifas son recargadas en \$0.04 por kWh consumido para reponer déficit pendientes de recuperación por las empresas provenientes de aumentos de salarios y costos de combustibles y aportes jubilatorios hechos en el pasado.

La misma legislación define como costos de salarios: a) los sueldos, jornales y toda remuneración que se pague de acuerdo con normas legales que lo autoricen; b) los beneficios de carácter social establecidos por normas legales y las sumas que anualmente deben destinarse a constituir o incrementar los fondos de reservas especiales que aseguren el cumplimiento de estas obligaciones. Entre éstos se cuenta uno para atender pago de indemnizaciones por despido.

24. El decreto 41019 (1957) de Brasil permite los ajustes mensuales por aumento de costos de salarios y combustibles. México también, previa aprobación de la Comisión Nacional de Tarifas, pero si ésta no se expide en 120 días la aprobación es tácita. En Chile el reajuste por estos conceptos sólo se puede hacer una vez entre cada reajuste ordinario anual, si los salarios o los combustibles aumenten más de 10 por ciento. En cuanto a Panamá véase la exposición que de su interesante sistema hace el lic. Pina Vara.^{74/}

^{72/} Ar/R.15 (62)

^{73/} Ar/R.16 (62)

^{74/} PINA VARA, op. cit. p. 61

b) Otros gastos

25. Entre los otros gastos computables hemos encontrado en las legislaciones examinadas, los siguientes:

- a) costo de energía comprada. Casi todas las leyes admiten el reajuste automático por su aumento. ^{75/}
- b) seguros. En la legislación federal argentina son definidos como costos de capital (art.39);
- c) gastos generales, de administración, de dirección técnica y asesoría ^{76/};
- d) lubricantes y otros materiales necesarios para generación, transmisión y distribución ^{77/};
- e) pérdidas de energía ^{78/};
- f) dotaciones a fondos de depreciación y reposición. Véase supra pár. 12 a 14.
- g) intereses del capital prestado, (cuando no son considerados "costos de capital") Ver supra pár. 2 y 3.

26. Hay gastos de relaciones públicas, publicidad, etc. que suelen dar lugar a discusiones, no tanto sobre su efectiva realización como a su imputabilidad a las tarifas y consiguiente transferencia a los consumidores.

c) Tributos fiscales

27. No hemos querido, a designio, titular a este § como "impuestos" porque agrupamos aquí a otras clases de contribuciones que no son, propiamente, impuestos.

Entre ellas se pueden mencionar los siguientes:

- a) regalías, por uso de bienes públicos. Véase supra Cap.I. Sección 5, y lo dicho en el presente capítulo, pár. 11 sobre el "entero" mejicano del 2 por ciento.

^{75/} Ar/L.15336, art.39;Br/L 2308;Ch/DFL 4(59),art.147;Mx/Reglamento, art.143

^{76/} Ar/L.15336, art.39;Nicaragua, Ley de la Industria Eléctrica (1957) art. 97.

^{77/} Ar/L.15336,art.39.

^{78/} Ar/L.15336, art.39.

/b) impuesto

- b) impuestos sobre el capital, la producción, las ventas, las rentas, el consumo, o inmobiliarios sobre las propiedades prediales;
- c) impuestos aduaneros, a la importación de bienes (equipos o combustibles), o de electricidad, destinados a la industria eléctrica, o a la exportación de las amortizaciones o dividendos de sus capitales o de los intereses de capitales prestados.
- d) contribuciones de mejoras ("special assessments") para el pago de las obras con que se prestan otros servicios públicos que benefician a los bienes - generalmente a los inmuebles - de las empresas de servicios eléctricos. Por ejemplo, para pago de pavimentación de calles o carreteras, servicios de agua potable o alcantarillado.
- e) tasas por la prestación de otros servicios gubernamentales o públicos a las empresas eléctricas (suministro de agua, gas; protección contra incendio).

El traslado de algunos de esos impuestos a las tarifas es expreso en el caso de Argentina, cuya tarifa actual para SEGBA y la Cía. Italo Argentina de Electricidad, que abastecen, ambas, al "Gran Buenos Aires" ^{79/} después de fijar las tarifas, expresa que se adicionarán a las mismas los impuestos al consumo eléctrico creados por la Municipalidad de Buenos Aires ^{80/} y por la Provincia de Buenos Aires ^{81/} para sus municipios aledaños a la ciudad de Buenos Aires. Pero otros impuestos han sido ya incluidos en el cálculo de esas tarifas.

28. Algunas de las leyes consideradas eximen a las empresas eléctricas de los impuestos, pues no hacerlo implica transferirlos a los consumidores a través de las tarifas.

En Argentina su ley Federal 15336 (art. 17) autoriza en general la exención impositiva, que debe ser acordada por el Poder Ejecutivo. En la concesión a SEGBA tal liberación ha sido acordada para impuestos aduaneros a los materiales destinados a sus centrales y redes de

^{79/} Argentina. Ver Resoluciones cit. supra en notas 72 y 73.

^{80/} Ar (C.B.A.) 15113.

^{81/} Ar (B.A.) L. 5880.

interconexión^{82/} y, en general, la legislación impositiva argentina exonera del impuesto a las ventas, a las de electricidad.^{83/}

En cambio los tributos que han sido definidos como regalías, contribuciones de mejoras y tasas, generalmente no son eximidos pues corresponden a real prestación de servicios o plusvalías creadas al valor de los inmuebles de las empresas. El art. 12 de la ley argentina 15336 así lo dispone respecto de tasas y mejoras de orden local.

Brasil (decreto-ley 300 de 1938) exime los impuestos aduaneros de importación sobre bienes destinados a empresas actuando bajo jurisdicción federal y el 50 por ciento de ellos a las que actúan en jurisdicción estadual o municipal. Perú (art. 172) y México (Mx/LIE, art. 22) eximen de los mismos impuestos, excepto respecto de bienes que se producen en el país en "calidad que corresponda a los fines de la concesión".

29. En cuanto a los impuestos a la renta o utilidades, hay dos diferentes maneras de imponerlos: o sobre las utilidades de la empresa, o sobre los dividendos que perciben sus accionistas (o intereses en el caso de tenedores de obligaciones). En general todas las leyes examinadas no eximen de tales impuestos cuando son pagados por las empresas, pero permiten computarlos como gastos de explotación, y agregarlos a las tarifas de modo que la rentabilidad permitida se calcula después de deducidos los impuestos. Sin embargo no ocurre a veces lo mismo con los impuestos sobre dividendos, esto es sobre las utilidades de los accionistas y no de las empresas. Estos impuestos son recaudados generalmente imponiendo a las empresas la obligación de actuar como agentes de retención. En tales casos, en definitiva, la renta que percibe el accionista inversor resulta disminuida, y ello incide en la fluencia de capitales necesarios para mantener o ampliar los servicios, pues los impuestos así establecidos no se trasladan a las tarifas. Las leyes tributarias deberían tomar cuenta del efecto que tales impuestos ejercen sobre el mercado de capitales, y por ello es que en el capítulo I, propiciamos una coordinación entre las autoridades que en cada país fijan la política impositiva, y las que orientan la política eléctrica.

30. También hay que considerar en relación a este tema la doble

^{82/} Argentina, Decretos 6782 y 6783 (17 julio 1962).

^{83/} Ar/L. imp. Ven.

imposición internacional sobre las mismas utilidades, resultante de las leyes de los países de donde provienen las inversiones. Los EE.UU. gravan las utilidades devengadas en el extranjero por sus ahorristas, aunque las reinviertan en el exterior, y sólo les permiten deducir como gastos no imponibles por los EE.UU. los impuestos pagados por sus habitantes en el exterior. Pero ello crea una desventaja a sus ahorristas respecto de los de otros países extracontinentales que nos las gravan, y que tienen así una ventaja para competir en el mercado de capitales latinoamericanos con los inversores estadounidenses.

Quizá esta doble ida y venida de dinero debería ser materia de especial consideración dentro del marco de la Alianza para el Progreso, pues parte del dinero destinado por los EE.UU. a promoverla, puede retornar a sus arcas fiscales no por vía de amortización de créditos, sino de pago de impuestos estadounidenses, cargados - según las circunstancias (cuando gravan utilidades de las compañías) - en las tarifas pagadas por los consumidores latinoamericanos de electricidad.

31. También hay que tomar cuenta de la tributación múltiple dentro de cada país. Generalmente ésta se produce por causa de los diferentes niveles de autoridades (nacionales, provinciales, municipales) competentes para establecer impuestos sobre una misma empresa de servicios eléctricos. Es verdad que generalmente se toman diferentes materias de tributación u objetos imponibles. En Argentina, la ley federal 15336 (art.30) crea un impuesto, que llama "recargo" de \$ 0.10 por kWh, sobre el precio de venta de la electricidad, esto es, un impuesto al consumo, destinado al Fondo Nacional de la Energía Eléctrica. Este impuesto grava al consumo en todo el país, según lo han interpretado las autoridades de aplicación.^{84/} Pero en cambio, según la misma interpretación, y no obstante lo dispuesto por el art. 12 de la ley 15336, federal de energía eléctrica, según el cual

^{84/} Dictamen No. 180 (24.1V;61) del Asesor Legal del Consejo Federal de la Energía, y Recomendación No. 6 (7.VII.61) de dicho Consejo. La información del lic. Pina Vara, op. cit. p. 37, no coincide con esta interpretación.

"las obras e instalaciones de generación, transformación y transmisión de la energía eléctrica de jurisdicción nacional, y la energía generada y transportada en las mismas, no pueden ser gravadas con impuestos y contribuciones o sujetas a medidas de legislación local", son válidos los impuestos establecidos por las provincias y autoridades municipales al consumo de electricidad, o a la distribución minorista de ella (no incluida en la enumeración de la ley federal). De ahí que, como se señaló más arriba (supra, pár. 27) las tarifas aprobadas para el "Gran Buenos Aires" permiten adicionar los impuestos locales, en tanto que los federales ya están incluidos en el cálculo de las mismas. Todas las leyes provinciales argentinas listadas en la Introducción de este trabajo, capítulo sobre Legislación, que organizan "Fondos Provinciales de Energía" crean simultáneamente impuestos locales a la venta de electricidad, que se superponen con el ya citado gravamen federal.

Estos impuestos superpuestos pueden corresponder a diferentes etapas del proceso (generación, distribución) y tener diferentes sujetos de tributación, por ser distintas las agencias gubernamentales o empresas que intervienen en cada una de ellas - lo que puede determinar que el problema no interese singularmente a cada una de éstas - pero en definitiva a quién interesa y afecta es al consumidor, pagador final de todos los tributos.

32. Deben ser también materia de especial consideración los impuestos latinoamericanos sobre renta establecidos a base de escalas crecientes sobre el monto absoluto de éstas, cuando tales escalas no son referidas a la proporción entre las utilidades y el capital invertido. Si, como lo hacen casi todas las leyes eléctricas de latinoamérica, el porcentaje de utilidades permitidas está limitado a un porcentaje fijo, poco importa cual sea el monto absoluto de la utilidad, pues ese porcentaje no podrá variar, en vista del control gubernativo sobre las tarifas. Y porque si se obtiene un mayor monto absoluto de utilidades, será porque el capital invertido ha sido también mayor. Adoptar escalas progresivas, sobre utilidades de las empresas (no de sus accionistas) no importa más que acentuar el gravamen sobre los consumidores, puesto que tales impuestos son trasladados a las tarifas. Esto puede no importar a las empresas, pero sí a los usuarios.

33. Cabe finalmente apuntar como de interés la norma de la legislación peruana (art.170) que "congela" al 8 de junio de 1955, fecha de su promulgación, los impuestos pagables por las empresas eléctricas, sobre cuyas actividades o propiedades no pueden aumentarse las existentes ni crearse otros nuevos, que no estuvieren vigentes a dicha fecha.

3. Renta y Utilidad

a) Interés del capital propio y del tomado en préstamo

34. La rentabilidad se determina a base de dos elementos: a) el monto de la "inversión remunerable" o "base de tasificación", o capital invertido; b) la tasa de interés o dividendo permitida, aplicable sobre aquella base.

El primer tema ha sido desarrollado en la Sección 1 del presente capítulo.

En cuanto a la tasa de utilidad permisible, se ha dicho que ella no debe ser rígida, pues en su determinación juegan factores ajenos a la industria eléctrica misma, fundamentalmente, la situación del mercado de capitales, del país de que se trate o externo a él. Si, en efecto, en un determinado mercado nacional otras inversiones ofrecen mayor rentabilidad con análoga seguridad, inútil será limitar a una tasa rígida de rendimiento las inversiones en la industria eléctrica, porque los ahorristas se verán atraídos hacia otro tipo de inversiones más remunerables.

35. Cabe hacer aquí, otra vez, una referencia al margen o "leverage" esto es, a las diferentes rentas que en un mismo mercado de capitales reciben los bonos u obligaciones, frente a las acciones ordinarias. Usualmente éstas son mayores, a cambio de ser mas inseguras, pues en los bonos y en las acciones preferidas la renta suele ser fija pero garantida, y privilegiada sobre la de las acciones ordinarias.

36. Juega también en la determinación de la renta permisible la situación de los mercados de dinero del extranjero: los de aquellos países de donde provienen los capitales. Esto es importante en Latinoamérica dada su escasez crónica de ahorro propio, pues si la renta no es adecuada, y la base para su cálculo no está a cubierto de la inflación monetaria,
/los inversionistas

los inversionistas foráneos preferirán, ciertamente, escoger otros lugares adonde hacer sus inversiones. Bajo este aspecto el problema no es sólo de rentabilidad, sino también de seguridad psicológica, factor subjetivo éste que depende en mucha medida de las condiciones de estabilidad política y jurídica del país destinatario de las inversiones.

37. Ya se dijo supra parágrafo 6 que en el caso Hope la Corte Suprema de los Estados Unidos sentó la doctrina de que lo que importa es el resultado final de las tarifas, y no los elementos usados para su determinación. Pero en todo caso, tanto bajo esa doctrina, que menciona este factor expresamente, como en opinión de los autores especializados,^{85/} lo que interesa en definitiva es que se haga posible un margen de utilidad suficiente como para hacer atractiva la inversión de nuevos capitales para atender a las necesidades derivadas del crecimiento de la demanda. Esta "atractividad" depende de elementos cambiantes, que son los que harían desaconsejables la rigidez en la fijación de una tasa de rentabilidad.

38. La legislación federal argentina, ya se dijo, remite a los contratos de concesión la determinación - bajo el "principio de lo justo y razonable" (art. 39) - de la renta del capital propio, y limita al 10 por ciento la del capital tomado en préstamo. La de Costa Rica, en cambio limita al 10 por ciento la del capital propio, y no pone límite a la del prestado. (En ese país la principal compañía eléctrica extranjera sólo usa un 35 por ciento de capital propio.)

En Brasil la tasa de rentabilidad es del 10 por ciento sobre el capital menos depreciación, pero la ley permite elevarla, en caso de devaluación monetaria, ciertamente ya ocurrido, a un margen de hasta 3 puntos más del interés que paguen los bonos de la deuda pública.

México ha fijado el mínimo, y no el máximo, en el mismo nivel de los intereses de su deuda pública, más los intereses de la deuda al extranjero aprobada por la autoridad de aplicación. Por este camino, al consentir deuda contraída el 80 por ciento en divisas extranjeras y 20 por ciento en moneda mexicana, se ha llegado a una elevación de la tasa de rentabilidad permitida.

^{85/} Santa María-Balmaceda, op.cit., p. 850; Cavers y Nelson op.cit., 127.

En Panamá rige una escala de entre 8.75 a 9.5 por ciento del capital, la que fluctúa según la estructura de éste (proporción entre capital propio y prestado).

En Chile la tasa es del 10 por ciento sobre el capital inmovilizado más el de operación, más ciertos intangibles. Cuando la utilidad excede del 12 por ciento debe constituirse un fondo de reserva, y aplicarse el 50 por ciento del excedente del 10 por ciento a amortizaciones. Si la utilidad baja del 10 por ciento el déficit puede ser cubierto de dicho fondo. Este es actualizado por índices de costo de vida.

En Colombia se consiente, en general un interés de 8 por ciento sobre el capital más una ganancia de otro 8 por ciento como utilidad comercial. Pero en el principal contrato con empresas extranjeras la tasa de rentabilidad ha sido llevada a 3 puntos por arriba del interés de los préstamos originarios en los Estados Unidos hechos a empresas de servicio público de Colombia.

En Perú se permiten dos rentas: a) 8.5 por ciento al capital propio (elevable al 12 por ciento en caso de empresas pequeñas); y b) 3 por ciento de "utilidad comercial", distinta al interés del capital.

b) Ganancia por la actividad empresarial

39. Este alcance tiene el 3.5 por ciento a que acaba de aludirse, de la ley peruana, que lo autoriza como distinto al interés del capital. La ley nicaragüense llama "utilidad comercial anual" al rédito conjunto de los capitales propios y prestados, y "utilidad suplementaria variable" a una que permite para el financiamiento de la expansión del servicio.

c) Utilidades derivadas de aumento de eficiencia

40. Se ha criticado ^{86/} que los ajustes automáticos de tarifas no alientan a las empresas a reducir sus gastos. Esta reducción puede venir de una mejor organización administrativa, del empleo de equipo más moderno, o de una mayor producción.

La ley argentina 15336, art. 39, dispone que "las disminuciones de costo originadas en una mayor eficiencia técnica serán acreditadas por partes iguales a favor de los consumidores y la empresa o entidad productora, transportadora o distribuidora que las haya originado".

86/ Doc. E/CN.12/AC.50/4, p. 145.

Esta ley se anticipó así a una concreta recomendación del Seminario de México.^{87/}

d) Régimen de tratamiento cambiario de inversiones en divisas extranjeras

41. No sólo las leyes impositivas, que han sido ya examinadas, sino las que establecen regulaciones cambiarias, pueden gravitar sobre la remesa a sus países de origen de dividendos, intereses, o cuotas de amortización de capitales invertidos en otros países.

La máxima garantía para los inversores foráneos consiste en constituir las obligaciones en su propia moneda y pagaderas en sus respectivos países.

El contrato de 31 de octubre de 1958 entre el Gobierno Federal argentino y empresas extranjeras de servicio eléctrico, por el cual fue constituida SEGBA S.A. como sociedad mixta (luego completamente nacionalizada) dice al respecto: (art. 11) "Las entidades componentes permitirán a cada vencimiento la transferencia al exterior en las divisas correspondientes, de los intereses y cuotas de amortización relativos a los préstamos previstos en el inciso a) del art. 10. El Estado no garantiza trato preferencial a las transferencias al exterior de las utilidades, intereses y amortizaciones correspondientes a los accionistas privados. Cualquier transferencia de esta especie se sujetará a las disposiciones que regulen la materia con carácter general".

Pero en el posterior contrato de concesión a la misma empresa (de 1º de febrero 1962) donde la contabilización y actualización anual del capital para calcular la base de rentabilidad se hace en dólares, se estipula (art. 15): "Como cambio libre del dólar se tomará el que resulte del mercado único de cambio libre de Buenos Aires tal como éste funciona actualmente. Si en el futuro tal mercado desapareciere o su régimen actual fuera modificado en forma que afecte a la libre cotización y libre transferibilidad del dólar, ya sea de hecho o por disposición del gobierno argentino, o por cualquier otra causa, se calculará el tipo de cambio libre del dólar en base a la cotización del peso moneda nacional en la plaza de Nueva York o Londres o Zurich; de estas tres se tomará la que resulte menor".

^{87/} Op.cit., passim, p. 148.

4. Distribución de los costos de capital y explotación con otros sectores de usuarios del mismo recurso energético en caso de uso múltiple

42. Más arriba (Cap. I, pár. 43-45) ha sido desarrollado este tema en orden a identificar a los usuarios de otros usos no eléctricos de los recursos naturales que también producen electricidad, y su interés en las tarifas eléctricas.

En las leyes examinadas no se han encontrado normas que prevean específicamente la consideración del interés de los otros sectores de usuarios en las tarifas eléctricas. En la ley argentina 15336 hay reglas que se vinculan sólo indirectamente con el tema: el art. 15 al fijar las condiciones que deben ser incluidas en las concesiones hidroeléctricas de jurisdicción federal, establece que, entre otras, se estipularán las siguientes: "Normas reglamentarias del uso del agua, y en particular - establecidas en su caso de acuerdo con la autoridad local -: las que interesen a la navegación, a la protección contra inundaciones, a la salubridad pública, la bebida y los usos domésticos de las poblaciones ribereñas, a la irrigación, la conservación y libre circulación de los peces, la protección del paisaje, y el desarrollo del turismo".

Además, el art. 30 de la misma ley crea el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, destinado a financiar la expansión de los servicios eléctricos. Dicho Fondo se constituye, entre otras fuentes de ingresos, con el 50 por ciento, como mínimo del Fondo Nacional de la Energía. Este se constituye, a su vez, con un impuesto sobre el precio de los minerales combustibles (petróleo y sus derivados, gas), y por tanto los productores y usuarios de éstos están, de tal modo, financieramente ligados a las tarifas y al desarrollo eléctrico, pues no sólo contribuyen al Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, sino que los usuarios de electricidad de origen térmico ven cargados en sus tarifas los impuestos pagados por los productores y usuarios de combustibles.

43. El autor de este trabajo preparó en 1959, por encargo de Agua y Energía Eléctrica EE. (agencia del gobierno argentino) un proyecto de convenio entre el gobierno federal argentino y los de sus provincias de Río Negro y Neuquén, creando el "Ente Hidroeléctrico Mixto de Neuquén y Río Negro (Hidrorrione)" según el cual el costo total de las obras de riego control de inundaciones,

/abastecimiento municipal

abastecimiento municipal de agua y generación de hidroelectricidad' (hechas todas usando de la misma fuente hidráulica) se cargaría así:

a) gobierno federal, como contribución de fomento regional no reembolsable	20 por ciento
b) gobiernos provinciales, en conjunto, para pago de los "beneficios indirectos" de esas obras (no reembolsable)	16 por ciento
c) particulares usuarios (distribuyendo las cargas entre sí por sectores de usuarios: riego, hidroelectricidad, protección de inundaciones y abastecimiento municipal de agua).	<u>64 por ciento</u>
Total	100 por ciento

Entre los "beneficios indirectos" se enuncian la promoción del turismo y el incremento de la industria y comercio del área.

El art. 48 prevé que "el reembolso de las obras y trabajos deberá ser distribuido entre los diferentes sectores de usuarios directamente beneficiarios, en proporción a los beneficios directos recibidos por cada sector, a cuyo efecto la Asamblea fijará los porcentos cargables a cada uno" y que "las tarifas que Hidrorrione cobre por suministro de servicios (agua potable, cloacas, desagües, electricidad, etc.) cubrirán solamente los costos de administración, explotación y conservación de obras e instalaciones y las reservas necesarias a esos fines, y se percibirán en proporción a la cantidad de bienes usados o servicios recibidos".

Otras normas del mismo proyecto disponen cargar íntegramente a los beneficiarios de defensa contra inundaciones el costo total de un sector de las obras hidráulicas cuyo objeto exclusivo es el señalado, y el 10 por ciento del costo de una presa - usada además en generación hidroeléctrica, abastecimiento municipal y riego - que sirve también parcialmente al control de inundaciones. Finalmente, el art. 50 dice: "En el régimen financiero interno de Hidrorrione, será cargado al sector de usuarios de electricidad: a) la parte proporcional de los gastos generales de administración; b) los gastos directamente imputables a obras y servicios eléctricos; c) una parte del costo de adquisición o construcción y gastos financieros anexos de las obras hidráulicas que sirvan simultáneamente para otros fines, y para la producción de electricidad, determinada del siguiente modo: se calculará para cada central hidroeléctrica /la diferencia

la diferencia entre su costo de construcción y el estimado para una usina térmica, de igual potencia instalada. La diferencia en más será la parte del costo de la obra hidráulica reembolsable por los usuarios distintos a los de electricidad, conforme al sistema general del art. 48; d) los costos de operación o de conservación de obras hidráulicas que no se producirían si no hubieran sido usadas para fines energéticos, y los trabajos y reparaciones que sea menester efectuar en aquéllas con motivo de haber sido hecho uso energético de ellas".

5. Previsiones tarifarias para ampliación de servicios

44. Cuando aquí se habla de ampliación de servicios se alude a dos distintos supuestos: a) extensión de los servicios a áreas antes no servidas; b) ampliación de las instalaciones para atender el crecimiento de la demanda en áreas ya servidas, por los mismos usuarios pre-existentes, o por otros nuevos.

45. En la hipótesis de que las tarifas incluyan una parte destinada a acumular el capital necesario para atender a las ampliaciones, se plantea el problema filosófico-jurídico de si las obras destinadas a atender a nuevos usuarios deben ser - en equidad - construidas con ahorros provenientes de tarifas pagadas por los antiguos. Adviértase que no se trata de reponer la depreciación sufrida por el material que abastece a los antiguos usuarios, tema que fue tratado supra pár. 12 y ss.

46. También cabe remitirse una vez más a lo dicho supra cap. I, pár. 16 acerca de la transferencia de ahorros de los consumidores a las empresas proveedoras, cuando las utilidades de éstas excedan el límite de lo justo y no existe cláusula de reversión al Estado de sus bienes, al término de la concesión, pues las inversiones en ampliaciones resultan financiadas con capital de los consumidores y no de las empresas.

47. Cavers y Nelson han dedicado un capítulo de su estudio (el XI) a sugerir métodos de obtener financiamiento nacional interno para la ampliación de los servicios eléctricos. Pero nosotros estamos aquí tratando de ese problema sólo en relación a las tarifas. Uno de los métodos propuestos por dichos autores, sin embargo, atañe a las tarifas: el de adicionarles "recargos de construcción", esto es, un porcentaje destinado a financiar ampliaciones. Al respecto se distinguen varias modalidades:

/a) recargos

- a) recargos de construcción con emisión de títulos o acciones representativas de su importe, los que pasan a devengar intereses o dividendos en favor de sus tenedores, es decir, de quienes pagaron los recargos;
- b) Recargos de construcción, sin la emisión de tales títulos, pasando en cambio las obras construidas con ellos a propiedad pública, y que no devengan utilidades. Es el sistema seguido por la ley del Perú (art. 131-2);
- c) impuestos especiales, recargados en las tarifas, destinados a financiar obras eléctricas y que por tanto no devengan utilidades. Es el régimen de las leyes de Argentina (ley 15336, art. 30, y varias leyes provinciales citadas en la Introducción, párrafo sobre "Legislación"), Brasil y México, todos cuyos países han creado fondos especiales con ese objetivo.

48. El sistema mencionado en "a" se asemeja algo a uno recientemente (1960-2) empleado por la empresa estatal Gas del Estado, en Argentina, que recargó las tarifas en una cantidad fija por m³ suministrado, durante un cierto período, para formar un fondo para obras de ampliación. Luego, cuando éstas entraron en servicio, el fondo fue devuelto a los usuarios que habían contribuido a formarlo (lo que excluyó a los nuevos usuarios) por una rebaja en sus tarifas, de idéntico monto por m³ al cargado originalmente.

Pero es mucho más parecido al propuesto por el autor de este trabajo en 1959, en el anteproyecto de Carta del Ente aludido supra pár. 43, en cuyo art. 48 inc. "f" se lee: "Hidrorrione podrá emitir obligaciones con o sin intereses, con destino a formar las reservas necesarias para el pago de obras a construir, y establecer que la tenencia de los títulos que las representen, dará derecho y prioridad para recibir una determinada cantidad de servicios. También podrá disponer que este tipo de obligaciones sea anexado en determinados porcentajes a las tarifas o a las contribuciones de mejoras, y que su pago sea forzoso por los deudores de éstas, siempre que no exceda en total del tercio del valor de los inmuebles. Este tipo de obligaciones será transmisible entre propietarios de la zona donde tiene jurisdicción Hidrorrione, en las condiciones que reglamente el Gerente General. Al librarse al servicio las obras, las obligaciones aplicadas a su pago serán canceladas y convertidas o canjeadas por instrumentos acreditantes

/del pago

del pago de contribuciones de mejoras, y transferidas al régimen del inciso anterior". Según éste "serán títulos representativos del valor de una parte del capital de Hidrorrione, pero su pago o reembolso no será exigible a Hidrorrione".

En los anteproyectos preparados por el autor de este trabajo, como experto de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, para Argentina,^{88/} sobre "Fondo Nacional para Obras Eléctricas" y sobre "Ley Orgánica de la política hidroeléctrica" se crea un impuesto al consumo de electricidad, por kWh consumido, con destino al mencionado Fondo, pero se exime de él "a los suscriptores de acciones de "Corporaciones de Electricidad" hasta la concurrencia del monto del impuesto, si éste fuere menor que los pagos convenidos para la integración de esas acciones mediante recargos sobre las tarifas de consumos eléctricos. Si estos recargos fueren menores al impuesto tributarán la diferencia hasta completar éste" (art. 3 del proyecto relativo al Fondo). Las Corporaciones de Electricidad son regladas en los arts. 7 a 20 del proyecto de política hidroeléctrica, cuyo art. 11 dice: "Podrá admitirse la suscripción de acciones por los futuros usuarios y atribuir a esta clase de acciones el derecho a recibir el suministro de electricidad, en una proporción, a fijar en cada caso, que guarde relación entre el costo de las obras y la potencia a instalar. Las acciones y el derecho a recibir energía podrán ser transferibles en la forma que en cada caso se reglamente. La integración de estas acciones podrá ser exigida una parte antes o durante la construcción de las obras, y otra en proporción al consumo de electricidad, mediante un pago adicional a las tarifas por suministros".

49. En las leyes eléctricas latinoamericanas que han sido examinadas para este trabajo se encuentran diversos tipos de previsiones destinadas a financiar la ampliación de servicios:

Argentina. El art. 18 de su ley federal 15336 habla genéricamente del "fondo de ampliación", pero sin reglamentarlo. En el contrato de concesión a SEGBA (1º febrero 1962), art. 4, se prevé en concreto la presentación y aprobación de planes de ampliaciones, y su financiación mediante el aporte de nuevos capitales que la concesionaria debe gestionar, y cuyas

88/ V. op. cit. supra en Introducción, Bibliografía, No. 6 y 7, pp.92 y 306.

/condiciones de

condiciones de inversión el Gobierno debe aprobar previamente. SEGBA puede "retardar la ejecución de dichas ampliaciones cuando demuestre que está impedida de levantar nuevos capitales en cantidad suficiente para su financiación..."

Brasil. El art. 33 del Reglamento a su ley prevé que el fondo de reversión puede ser aplicado a obras de ampliación. Su legislación citada en la Introducción de este trabajo^{89/} crea y regla el impuesto único para el Fondo Federal de Electrificación.

Chile. Los arts. 123-125 prevén el servicio obligatorio por la empresa concesionaria en las zonas de concesión. Pero si el nuevo consumo excede la capacidad de las instalaciones de la empresa tomando en cuenta el aumento normal vegetativo de la demanda, la autoridad de aplicación puede ordenar la conexión, estableciendo cuál parte de los costos será cargada por la empresa y cuál por los nuevos usuarios. La extensión de servicios fuera de las áreas de concesión es a cargo íntegro de los nuevos usuarios, pero la autoridad puede ordenar a la empresa la extensión obligatoria fuera de esas áreas si se la garantiza un consumo anual, durante los tres primeros años, de por lo menos el 50 por ciento del costo de las nuevas instalaciones. Este margen rige también para el alumbrado público fuera del área de concesión. Para "poblaciones populares" construidas por el Estado dentro de las áreas de concesión, la extensión es obligatoria, pero la autoridad eléctrica determinará la parte del costo de las obras a ser financiadas por la empresa.

México. El "entero" del 2 por ciento que deben tributar los concesionarios puede ser invertido en ampliaciones, pero éstas serán computadas como un préstamo del Estado a las empresas de servicios eléctricos. El fondo de retiros y reemplazos, más arriba examinado, también puede ser invertido en ampliaciones.

Nicaragua. El fondo de reserva de expansión y mejora constituido con la "utilidad suplementaria variable", ya estudiado, está exclusivamente destinado a expansiones y mejoras.

^{89/} Br/L.2308.

Panamá. El 25 por ciento de las utilidades anuales, más la doctación del año anterior al fondo de reserva por depreciación, debe obligatoriamente ser invertido en ampliación de servicios o aumento del capital de explotación.

Perú. Según el art. 129 de su ley, el 5 por ciento anual, como máximo, del monto de las inversiones efectuadas por el concesionario en el sistema de alimentación primaria y distribución secundaria (incluso instalaciones costeadas por terceros), y hasta el tope máximo del 20 por ciento del capital invertido en ampliaciones, debe aplicarse al "Fondo de Ampliaciones", cuyo exclusivo destino es financiar la instalación de distribución en alta tensión fuera del área originaria de concesión, o las de la misma índole que el crecimiento de la demanda requerida dentro del área. Pero las inversiones hechas con cargo a este fondo quedan de propiedad pública, aunque la empresa concesionaria puede utilizarlas gratuitamente.

6. Parte del costo de implantación o prestación
cargable por el Estado: Subsidios

50. La financiación del desarrollo eléctrico no es tema de este trabajo, que omite, por tanto, el examen de los impuestos aplicados a ese desarrollo cuando provienen de fuentes tributarias ajenas a la producción o consumo de electricidad. Los impuestos sobre el consumo eléctrico, en cuanto integran las tarifas, ya han sido objeto de consideración (supra pár. 27 y ss.).

Deseamos aquí referirnos al problema de si el Estado debe cargar con recursos no provenientes de la industria eléctrica, al desarrollo parcial o total de ésta, y cómo se refleja ello en las tarifas.

51. El Estado puede absorber una parte del costo de las obras de servicios eléctricos, pagándola de sus rentas generales, esto es, cargándolas a todos los contribuyentes, aunque aquéllas sólo beneficien a los consumidores de electricidad. Es lo que hace Argentina cuando integra (ley 15336, art. 30) el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, entre otros recursos, con "un aporte del Tesoro Nacional que se fijará anualmente" y con el 50 por ciento del Fondo Nacional de la Energía, formado con impuestos que no provienen de la industria eléctrica. Y Brasil (ley 2308 de 1954, art. 2) cuando actúa del mismo modo. Este traslado a los

/contribuyentes no

contribuyentes no usuarios de electricidad (pero entre los cuales, seguramente, también se encuentran éstos) se funda jurídica y filosóficamente en que los "beneficios indirectos" no son cargables a sectores determinados de usuarios o contribuyentes, y deben ser soportados por toda la población, porque es ésta, genéricamente, la que disfruta de tales beneficios.

52. En el caso de obras de uso múltiple (incluido el eléctrico) la distinción es más patente y más factible. (Ver supra cap. I, pár. 43-45 y este capítulo, pár.42 y ss.)

53. Otra forma de subsidio es la que beneficia a ciertos sectores de usuarios eléctricos, fijándoles tarifas más bajas, con cargo a otros que las pagan más altas. En casos tales, aunque el costo total del servicio sea íntegramente cubierto por las tarifas y por consiguiente el Estado no contribuya, es obvio que los sectores que pagan menos lo hacen a expensas de los que pagan más.

Casi todas las tarifas en vigor en Latinoamérica subsidian el consumo doméstico, hasta ciertos límites mensuales de consumo, con cargo a los consumidores industriales y comerciales. También los consumos del Estado (alumbrado público, consumo por oficinas administrativas) son frecuentemente subsidiados por otros consumidores. Como ejemplo véanse las tarifas vigentes en Buenos Aires (servicios de SEGBA, noviembre 1962):

	por kWh en \$ m/arg.
a) consumidores residenciales (hasta 20 kilowatts de la demanda máxima)	3.48
b) industria y comercio. Cargo fijo por mes \$ 63.70 más	
(i) primeros 8 000 kWh mensuales	5.04
(ii) excedente sobre " "	4.52
c) alumbrado público	2.61
d) oficinas públicas, cargo fijo de \$ 63.70 por mes más	3.65
e) grandes consumos ("capacidad de suministro" de 50 kWh o más). Cargo fijo de \$ 78 por mes por cada kW de capacidad de suministro, mas	
(i) por los primeros 40 000 kWh mensuales	2.55
(ii) por los primeros 360 000 " "	2.30
(iii) por cada kWh consumido en exceso de 400 000 mensuales	1.95

/No entramos

No entramos aquí al análisis de si tales subsidios, evidentes para ciertos sectores, se justifican o no. Simplemente señalamos que existen. La decisión de otorgarlos envuelve factores de tipo político que parecería escapen al juicio exclusivo de las autoridades eléctricas.

54. Las inversiones gubernamentales en la industria eléctrica, cuando se hacen con fondos que no provienen de los usuarios de electricidad, y especialmente cuando no son recuperadas, envuelven también una forma de subsidio.

55. En Argentina ciertas áreas (algunas del interior, de bajo consumo) han sido subsidiadas mediante recargo en las tarifas de las de gran consumo ("Gran Buenos Aires") creadas para atender aumentos de salarios establecidos con carácter general para todo el país, que las centrales pequeñas del interior no podrían absorber sin pérdida. Esto último a causa de la mayor incidencia de los salarios en los costos finales de explotación, derivada de una producción menor en relación al monto del capital invertido.

Cavers y Nelson dicen al respecto que "al desarrollar una región dada de una nación, pueden encontrarse situaciones que durante un tiempo impidan que se aplique en aquélla el principio de (que las tarifas deben ser retributivas del) costo del servicio. El servicio eléctrico requerido para el desarrollo de tal región acaso cueste más de lo que cabe esperar que paguen sus consumidores, hasta que la región haya llegado a una fase más avanzada de su desarrollo. En consecuencia puede resultar inevitable que parte del costo del servicio eléctrico deba ser sufragado por todos los contribuyentes de la Nación".

El art. 28 de la ley núm. 200 (1961) de la Provincia de Río Negro, Argentina, orgánica del Instituto de Desarrollo de su Valle Inferior (autoridad para la ejecución de un programa integral de desarrollo agrícola e industrial), cuyo Instituto prestará también servicios eléctricos públicos, dice: "No se prestarán servicios a pérdida. Las tarifas y contribuciones se fijarán de modo que cubran los costos, las reposiciones y las amortizaciones convenidas o pertinentes, en plazos que correspondan con los de amortización de los créditos obtenidos".

/Y el

Y el anteproyecto de Ley del Fondo Nacional para Obras Eléctricas, para Argentina, del autor de este trabajo (ver supra nota 30) dice (art. 5) que la inversión de los recursos del Fondo queda sujeta a los siguientes principios: "Toda inversión deberá ser íntegramente reembolsada con intereses... Los plazos de amortización y la tasa de interés serán empleados como medios de fomento en los casos en que las circunstancias lo hagan necesario".

7. Criterio de diferenciación entre distintos sectores de consumidores o entre diferentes modalidades de consumo

56. Recordando una vez más que el presente estudio no cubre los aspectos económicos del tema, sino sólo los legales e institucionales, omitimos analizar la causa y la ventaja o ausencia de ella de la tarificación diferente para distintos sectores. Sólo corresponde aquí estudiar los aspectos legales implicados.

En las leyes examinadas se han encontrado **tarifas** diferenciales por causa de los siguientes criterios:

- a) por el destino del consumo (residenciales, industriales, comerciales, agrícolas, alumbrado público, consumos gubernamentales);
- b) por la oportunidad del consumo: tarifas rebajadas por consumos fuera de las horas de pico máximo de carga (tarifas nocturnas para bombeo para riego, por ejemplo), o recargadas por consumo durante las horas de pico, o durante ciertos meses del año;
- c) por aseguramiento de potencia disponible ("capacidad de suministro");
- d) por el factor de carga (relación entre la capacidad de **suministro** el consumo real);
- e) por grandes consumos industriales.

Las enunciadas bajo "c" y "d" son, generalmente, cubiertas por el pago de una suma fija mensual, haya o no consumo, y tienden a compensar el mantenimiento de una determinada potencia instalada a disposición del consumidor.

Las tarifas más bajas en los grandes consumos toman cuenta tanta del elevado factor de carga, como de que ellas provoca menores gastos de distribución, medición y control.

/El trabajo

El trabajo del lic. Pina Vara^{90/} hace un completo examen de la cuestión, al que, brevitatis causa, nos remitimos.

57. Quizá sólo cabría agregar que las tarifas para otros consumos no eléctricos pero que pueden ser sustitutivos de éstos (gas para uso doméstico o industrial; derivados del petróleo con los mismos fines) pueden ser usadas, y lo son en la realidad, para desalentar o, respectivamente, estimular el consumo de electricidad, según los principios de política energética que orienten la acción del respectivo gobierno. Esto es lo que fundó el aserto de que la política de tarifas eléctricas debe ser coordinada con la de los demás consumos energéticos, a nivel superior al de las autoridades eléctricas.

8. Expensas del servicio eléctrico a cargo del consumidor, fuera de tarifa

58. Hay gastos conexos a los servicios eléctricos que los consumidores deben soportar, fuera de las tarifas. Desde luego, en primer término, las instalaciones internas a su predio y sus conexiones al servicio público. En el caso de consumo rural, o en el de los que requieren transformadores para rebajar la tensión, esos gastos pueden ser de envergadura, sobre todo cuando las condiciones técnicas de esas instalaciones están generalmente sujetas a inspección y aprobación o de la autoridad o de la empresa proveedora. (Argentina: contrato de concesión a SEGBA de 1 febrero 1962, art. 10.)

Quizá sea recomendable una acción de fomento crediticio para hacer viables tales usos. Algunas leyes examinadas^{91/} imponen tales gastos a las empresas proveedoras, cuando un cambio en las instalaciones internas es requerido por causa de variación en el tipo de electricidad suministrada.

59. El problema es más agudo cuando se trata de la extensión de las redes públicas a áreas antes no servidas. Se plantea tanto en los casos de electrificación rural como en las ciudades de rápido crecimiento, en sus suburbios. Varias de las leyes estudiadas ponen esos gastos a cargo de los usuarios. Se han visto poco más arriba las peculiares disposiciones de la legislación peruana al respecto. En Argentina, el contrato de

^{90/} Op. cit., p. 63.

^{91/} Ar/D.7684 (60).

concesión a SEGBA (art. 9), pone esos gastos a cargo de los usuarios o de los respectivos municipios, pero permite a la autoridad de aplicación disponer que estos contribuirán parcialmente a ellos. En todo caso el monto de esas inversiones de los usuarios no es computable para la determinación del valor de los bienes de la empresa en caso de compra de ellos por el Estado. La ley federal 15336 (art. 33) crea un Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior, aplicable, entre otros fines, a "préstamos a municipalidades cooperativas y consorcios de usuarios de electricidad para sus obras de primer establecimiento, construcción y ampliación de centrales, redes de distribución y obras complementarias".

La ley chilena (arts. 123-5) contiene normas análogas.

Véase, además, lo dicho supra cap. I, par. 30 y 31 respecto de las asociaciones de usuarios de electrificación rural, y de la necesidad de legislarlas orgánicamente.

9. Distribución vía tributaria de los diversos componentes del costo de los servicios eléctricos

60. Cuando son empresas privadas las que prestan los servicios eléctricos, o cuando se trata de empresas gubernamentales que funcionan bajo forma de empresas privadas, éstas incluyen en las tarifas todos los diversos componentes de sus gastos, esto es, sus inversiones de capital para construir o ampliar las obras, y los gastos de explotación o prestación del servicio.

Pero al autor de este trabajo se le ocurre que, particularmente en el caso de prestación gubernamental de los servicios, o aún en los de prestación privada pero con cláusula de reversión al Estado de los bienes al término de la concesión, habría formas más justas de distribuir esas cargas entre los usuarios. En especial para atender al caso de que los usuarios actuales muchas veces financian obras de extensión que han de beneficiar solamente a los del futuro.

Otro factor juega en la proposición del sistema que luego se sugiere: el tendido de una línea eléctrica frente o por sobre un inmueble, especialmente en zonas suburbanas y rurales, otorga a éste una plusvalía, de la que se beneficia su dueño, quiéralo o no, pues la posibilidad de obtener conexión y servicio, abre automáticamente el camino para hacer del inmueble otros usos que sin el suministro eléctrico le estaban vedados.

/Respecto a

Respecto a otros servicios públicos es muy utilizado el sistema de establecer zonas donde es obligatorio el pago de una cuota proporcional del costo de construcción de las obras necesarias para prestarlos, se utilicen o no tales servicios (llamadas "contribuciones de mejoras"). Ello se funda, precisamente, en la plusvalía que tales obras dan a las propiedades privadas. Tal es el caso de los caminos y puentes públicos, de los servicios de agua potable, de alcantarillado, y aún de riego (ley argentina núm. 6546). No hay motivo que se oponga a adoptar el mismo régimen para los servicios eléctricos. Sobre todo cuando ocurre a veces que propietarios renuentes se niegan a concurrir a los gastos de tendido de instalaciones distribuidoras, para aprovechar después que tales gastos hayan sido pagados por vecinos más diligentes.

Inspirado en tales ideas es que en el proyecto del Ente "Hidrorrión" (ver supra pará. 43) el autor propuso un sistema basado en el pago de 3 tipos distintos de contribuciones por los usuarios; que se explica con los siguientes párrafos tomados de la Exposición de Motivos de la Carta del Ente:

- "a) mediante tarifas se pagarán sólo los costos de explotación y en proporción a los beneficios recibidos o cantidad de bienes usada. Dentro de las tarifas no se incluirían pues amortizaciones del costo de construcción, ni gastos financieros de éste. En cambio, cuando el total de las cargas que cada contribuyente deba pagar no exceda del 10 por ciento de sus rentas brutas, podrán incluirse utilidades de hasta el 10 por ciento del capital invertido, repartibles entre los gobiernos provinciales y los usuarios, en proporción a sus respectivos aportes de capital. Para los gobiernos estas utilidades serían sustitutivas de los impuestos de que exoneran al ente;
- b) mediante contribuciones de mejoras se pagaría el costo de construcción de las obras y sus gastos financieros, por todos los propietarios del radio que se declare de influencia de cada una, usen o no los servicios, porque, en todo caso, los tienen a su disposición y sus inmuebles adquieren por ello una plusvalía;

/c) mediante

- c) mediante obligaciones, esto es, títulos de crédito a favor de sus tenedores, se podrán financiar obras futuras. La "Compagnie Nationale du Rhône", francesa, entidad semipública, emplea con éxito este sistema, con el aditamento, también propuesto en el proyecto de convenio interprovincial, de que la adquisición de esas obligaciones da opción preferencial a obtener, con prioridad, el suministro de los servicios (riego, electricidad, etc.). El proyecto prevé también la posibilidad de que a una parte de las tarifas se le dé el carácter de tales obligaciones, esto es, que las adicionen como de suscripción forzosa, a las tarifas propiamente dichas. En el fondo, cuando las tarifas incluyen una parte para formar reservas para construcción de nuevas obras, sin decirlo, la consecuencia financiera para los contribuyentes es la misma. Con la ventaja, en el régimen sugerido, de que éstos adquieren un título jurídico firme sobre el valor de la parte de capital representada por esos pagos."

Los arts. 19 y 20 de la ley núm. 200 de la Provincia de Río Negro, Argentina, que crea una agencia (IDEVI)^{92/} para la ejecución de un programa de desarrollo integral de un valle, parcialmente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, adoptan y se inspiran en los principios recién expuestos.

^{92/} V. supra, pár. 55.