

REGULACIÓN Y SOCIEDAD



Comité Editorial:

Luis Cubillo

Heilen Díaz

Ricardo Matarrita

Donald Miranda

Carolina Mora

Diseño e impresión:

Handerson Bolívar Restrepo - Jander Bore | Tetey Molina

www.altdigital.com



REVISTA

de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

Presentación ▶ 1

ARESEP: hacia una regulación con impacto
positivo en el desarrollo de Costa Rica

Dr. Roberto Jiménez Gómez

Regulador General, ARESEP Costa Rica

▶ 3

Determinación del efecto de los bienes
y servicios regulados por ARESEP
en el índice de precios al consumidor

Floribeth Hernández Porras

Marco Otoya Chavarría

Centro de Desarrollo de la Regulación, ARESEP

▶ 13

Canon, tarifas y precios
en la regulación de los
servicios públicos

Román Navarro Fallas

Asesor Despacho Regulador General, ARESEP

▶ 38

El perfil del usuario de servicios
públicos de los hogares
costarricenses

Gladys González Rodríguez

Jeinny Grant Meinott

César Ulate Sancho

Marlon Yong Chacón, Director General

Centro Desarrollo de la Regulación, ARESEP

▶ 75

Presentación



Roberto Jiménez Gómez
Regulador General

La Revista Regulación y Sociedad es un espacio de carácter técnico especializado, con una visión amplia de la labor regulatoria y su potencial impacto en la sociedad. Busca crear instancias de comunicación con diversos sectores de la sociedad. Estimula el rigor técnico de los profesionales de la ARESEP mediante artículos que permitan mostrar resultados de investigaciones, análisis y reflexiones técnicas.

Los artículos presentados son de funcionarios de la ARESEP. El primero da una perspectiva general de lo que el Regulador considera debe ser la ARESEP y la regulación, buscando tener un impacto positivo en el desarrollo del país. Es un artículo de carácter normativo que expresa las aspiraciones que se tienen para con la ARESEP, tanto en el ámbito interno, como externo.

El segundo artículo analiza el efecto que tienen los servicios regulados sobre el índice de precios al consumidor. Es una primera aproximación de la forma cómo se puede iniciar la medición del efecto de la regulación, en este caso, sobre los precios al consumidor. Este artículo marca cierta línea de lo que esperamos se pueda establecer para medir con indicadores concretos el aporte de la regulación de servicios públicos al país.

Un tercer artículo hace un análisis jurídico de lo que son canon, tarifas y precios de los servicios regulados. Se busca definir, aclarar y analizar que es cada uno de esos conceptos a la luz de la ley 7593 y examinadas bajo la perspectiva de las categorías tributarias.

Se presenta un estudio del perfil del usuario de los servicios públicos de los hogares costarricenses; el artículo se elabora con base en diferentes fuentes de información atinentes, con el propósito de categorizar a través de varios atributos al usuario.

Para la ARESEP es de gran importancia contar con aportes de sus funcionarios como de los diversos sectores del país para esta revista y para todos los procesos de participación técnica y social que se desarrolla. Esta revista es el primer esfuerzo en un camino que esperamos brinde frutos, genere estudios técnicos y de elementos para seguir construyendo una mejor regulación que propicie el desarrollo de Costa Rica.

ARESEP: hacia una regulación con impacto positivo en el desarrollo de Costa Rica

Dr. Roberto Jiménez Gómez
Regulador General, ARESEP Costa Rica



Introducción

La labor reguladora es compleja y en ella interactúan una serie de actores tanto prestadores, usuarios, los gobiernos y sus instituciones, sectores y grupos de interés. Este trabajo tiene múltiples dimensiones de interacción y requiere del ente regulador una alta capacidad técnica y de diálogo, así como una profunda comprensión de las diferentes perspectivas de la realidad, guardando siempre su independencia y autonomía.

Dentro de este contexto el presente artículo tiene como objetivo señalar algunos de los ejes centrales que han orientado el accionar del Regulador General en su primer año y medio de gestión. Busca además mostrar de forma general qué se espera de la labor regulatoria, los retos que implícitamente se afrontan, así como la importancia de lograr avanzar en esos ámbitos, para el cumplimiento de los objetivos de la ARESEP, con miras a incidir positivamente en el país.

El documento se estructura de la siguiente manera. La primera sección brinda algunas pistas de cómo se ha avanzado dentro de la entidad regulatoria para alcanzar una organización eficiente, rigurosa y creativa. Se destaca en ello al ser humano, al funcionario como sujeto activo, constructor de esperanzas y realidades.

La segunda parte se enfoca en definir algunas preguntas básicas que es necesario tener presentes al momento de desarrollar un instrumento regulatorio. Parecen preguntas sencillas y triviales, pero igualmente fundamentales, las cuales no siempre han sido analizadas o respondidas en el proceso de desarrollo del instrumental regulatorio.

La tercera sección resume el trabajo realizado desde la ARESEP con el fin de optimizar el uso de los recursos públicos que administra,

todo ello bajo el principio de hacer más con lo mismo. A través de estas acciones se ha buscado fortalecer las labores sustantivas, asignando de una forma más eficiente los recursos. Este trabajo de hormiga ha permitido, para el año 2018, proyectar una disminución del presupuesto en términos reales, sin comprometer la posibilidad de planificar y hacer actividades nuevas, innovadoras y de alto impacto para la ARESEP y las actividades reguladas.

En una actividad que se busca sea permanente, en la sección cuarta se plantea la necesidad y oportunidad de que como ente regulador se cuente con acuerdos, convenios y relaciones con organismos internacionales. En ese sentido se muestran varios ejemplos que en este año y medio de gestión se han concretado, lo cual tendrá un importante efecto en diferentes áreas de las actividades reguladas.

Es fundamental para la ARESEP y el sistema regulatorio, como un todo, mejorar y desarrollar mecanismos que fortalezcan la transparencia. Esa labor es esencial para tener una regulación más efectiva. En este contexto la participación social y el mejoramiento de organizaciones genuinas de usuarios es un medio indispensable para alcanzar esos objetivos. Unido a esto, contar con instancias efectivas y transparentes de participación de los prestadores y grupos interesados es parte de la transformación que la ARESEP debe llevar adelante en los próximos años. A eso se une el hecho de que resulta relevante medir el impacto de la regulación en la sociedad.

La última sección recuerda la necesidad de pensar el futuro, pensar y concretar qué se espera y qué se requiere de la ARESEP y la regulación de los servicios públicos en Costa Rica. Eso significa tener capacidad de hacer prospectiva, autocrítica y construir. De igual forma, implica, en el ámbito de las capacidades

y potestades, plantear a la sociedad costarricense qué debe ser la regulación del futuro y cuál es el papel que debe cumplir la institución para servirle al país.

I. ARESEP: una organización eficiente, rigurosa y creativa para servirle a la sociedad

El fortalecimiento del rigor técnico es absolutamente necesario y lleva mucho tiempo. Requiere diferentes ingredientes que se deben desarrollar. Algunos de ellos son:

- a) Desarrollo de áreas técnicas especializadas que estén siempre buscando aplicar las mejores prácticas e innovar en sus procesos.
- b) Procesos de selección y remuneración apropiados que promuevan la contratación de personal de alto nivel profesional que pueda desarrollar sus capacidades en las diferentes áreas de especialización de la organización.
- c) Programas de formación y capacitación de alto nivel que permitan de forma equitativa, y según se requiera, formar al personal para realizar las actividades actuales con alta excelencia y prepararse para anticipar los retos futuros.
- d) Procesos de evaluación del desempeño que tengan consecuencias.
- e) Un ambiente y clima laboral equilibrado y consecuente con las necesidades de los distintos actores institucionales, donde se desarrollen valores éticos, sentido de pertenencia, solidaridad y confianza.
- f) Desarrollar las herramientas tecnológicas para tener los mejores datos y llegar a recopilar la mejor información para el

análisis y toma de decisiones. ARESEP debe ser la organización que cuente con la mejor información de sus regulados en Costa Rica.

- g) Liderazgos fuertes, seguros de sí mismos, creativos, innovadores, futuristas, humanos e inspiradores. La organización debe impulsar el talento humano. Los jefes deben dejar de existir como simples actores administrativos y convertirse en líderes, profesores, guías y compañeros que estimulan y apoyan a sus colaboradores y a su vez, sean capaces de tomar medidas disciplinarias cuando de forma reiterada fallan los colaboradores.
- h) **Cada nota, correo o documento técnico es una fotografía de lo que es la institución.** El profesionalismo, el sentido de responsabilidad y por qué no, el ego y orgullo de cada funcionario tienen que incentivar a que cualquier producto sea el reflejo de lo que es la institución. No son los títulos o la universidad los que referencian. Es el trabajo diario. En ARESEP se necesitan personas que en cada tarea que llevan a cabo piensen que es para aportarle al país que tanto les ha dado y que se requiere un trabajo riguroso, responsable y creativo para dar solución a los problemas que hay que afrontar en el ámbito de la regulación.
- i) Una estructura organizacional apropiada, ágil y eficiente, que tiene como fin satisfacer al cliente externo e interno, con una separación de funciones que elimina posibles duplicidades, mejora el control interno y separa labores de desarrollo de instrumentos regulatorios y políticas regulatorias de la aplicación de estas es vital para mejorar la labor regulatoria y minimizar la discrecionalidad. Además, fortalece la transparencia.



- j)** Debemos desarrollar un alto sentido de la eficiencia. Cada recurso empleado necesita tener un producto que logre o ayude a lograr un objetivo dentro de la organización. En ese sentido, la construcción interna del plan estratégico institucional fue un cambio radical. Se pasó de que expertos externos lo elaboraran a una construcción conjunta, participativa y creativa de los funcionarios de ARESEP, en donde todos los participantes –de acuerdo con su experiencia– dieron su aporte. Ahora se trata de llevar a cabo las acciones para lograr esos objetivos trazados.

Todos somos responsables en la medida de nuestras competencias y posibilidades de aportar, sumar y construir.

II. Mejora en los instrumentos regulatorios

El desarrollo de instrumentos regulatorios –ya sea metodologías tarifarias o reglamentos técnicos– son esenciales y piedra angular de

la regulación que lleva a cabo ARESEP. Cada instrumento regulatorio que se pretenda desarrollar tiene que responder preguntas básicas. Algunas son:

- a)** ¿Con qué objetivo se pretende llevar a cabo?
- b)** ¿Por qué ese instrumento y no otro?
- c)** ¿Estará solucionando un problema del sector regulado?
- d)** ¿Qué alternativas de solución puede tener ese problema?
- e)** ¿Por qué es esa la mejor solución a ese problema?
- f)** ¿Cómo se van a integrar las políticas públicas a ese instrumento?
- g)** ¿Son claras, concretas y precisas esas orientaciones de política?
- h)** ¿Será conveniente dialogar y aclarar con el ente rector?

- i)** ¿Cómo se puede, antes de iniciar el desarrollo del instrumento regulatorio, considerar el criterio de usuarios y prestadores?
- j)** ¿Cómo han desarrollado en el ámbito internacional la solución del problema en cuestión?
- k)** ¿Es posible integrar las buenas prácticas internacionales al desarrollo y aplicación del instrumento regulatorio?
- l)** ¿Se cuenta con la información fáctica necesaria para analizar, decidir y aplicar el instrumento regulatorio?
- m)** ¿Dada la información que se tiene, es esta rigurosa, suficiente y pertinente para desarrollar y aplicar el instrumento regulatorio, teniendo presente la judicialización que enfrenta la regulación en Costa Rica?
- n)** ¿Existe un plan para minimizar el riesgo por la aplicación de instrumentos regulatorios? ¿Cuáles son las reglas para ello? ¿Se cumplen los requisitos básicos?
- o)** ¿Es necesario desarrollarlo de forma gradual? ¿Se requieren medidas transitorias?
- p)** ¿Cuáles serán las variables e indicadores que permitirán hacer un análisis ex post de la efectividad del instrumento regulatorio?
- q)** ¿Cada cuánto será necesario hacer una revisión y mejoramiento, si es necesario, del instrumento regulatorio?

Estas y otras preguntas básicas han surgido al tener que liderar la ARESEP. Se asume en momentos críticos, donde se cuestionan

metodologías, se pone en duda el arreglo institucional para la debida coordinación entre el ente rector y el regulador, y se asumen grandes responsabilidades por decisiones ya tomadas. A su vez, los usuarios y prestadores piden y exigen reglas claras, rigor técnico y prudencia por parte de las actuaciones del ente regulador.

Existe un contexto donde las actuaciones de la ARESEP se valoran en el ámbito social y político con diferentes propósitos. La autonomía e independencia no deben ser excusa para no dar cuentas a la sociedad. Para ello el rigor técnico, contar con la mejor información para la toma de decisiones y no tener temor de dialogar de forma respetuosa con todos los sectores son esenciales para la regulación del siglo XXI.

III. El sendero de la eficiencia y rendición de cuentas

La ARESEP debe procurar una gestión eficiente y eficaz que le permita dar cumplimiento a las obligaciones de la Ley N° 7593 y promover el desarrollo integral del marco regulatorio de los servicios públicos en Costa Rica.

Tomando en consideración el financiamiento de la actividad reguladora por medio del canon, definido como el ingreso que percibe el órgano o ente regulador para financiar el servicio de regulación para cada actividad, es deber de la institución establecer los mecanismos de sostenibilidad que permitan un crecimiento institucional razonable para el ejercicio de sus competencias regulatorias.

Consecuentes con lo anterior, se han racionalizado los egresos institucionales, para lo que se hizo una revisión, al detalle de cada una de las cuentas, se tomaron acciones concretas para su contención o reducción

y se verificó que en ningún caso se pusiera en riesgo la operación institucional ni el cumplimiento de su mandato.

Un esfuerzo muy significativo, y que marca un modelo de gestión, es la reducción de las consultorías y servicios contratados, lo que procura el fortalecimiento de las capacidades internas para brindar apoyo a los usuarios, ampliar la cobertura regional de los servicios, así como también estimular una mayor exigencia y rigor técnico en las investigaciones, aplicando mejores prácticas e innovación en los procesos; todo apoyado en un sistema de remuneración apropiado que promueva la contratación de personal de alto nivel profesional, acompañado del desarrollo de herramientas de tecnologías de información para el análisis y toma de decisiones.

No obstante, la institución ha tenido que hacer frente a obligaciones derivadas de procesos judiciales de años atrás, que le han exigido comprometer una décima parte de su presupuesto para honrar esos compromisos y eso ha multiplicado los esfuerzos de austeridad.

Es así como en los presupuestos del 2017 y 2018 se hicieron ajustes que sumaron una reducción de ₡1.500 millones y los recursos disponibles se orientaron al fortalecimiento de los programas para la calidad de los servicios públicos, la investigación aplicada para el desarrollo de la regulación, la capacitación para fortalecer las capacidades institucionales y un incremento, sin precedentes, en el uso de tecnologías de información y comunicación. Todo ello ha significado que para el año 2018 los egresos presupuestarios proyectados –sin considerar las provisiones para juicios– aumentarían 1% en términos nominales con respecto al año 2017, siendo en efecto una disminución real para el periodo.

IV. Hacia una internacionalización de la ARESEP

Las actividades y sectores regulados evolucionan rápidamente. Por esta razón, la acción regulatoria es muy dinámica y requiere estar atento a los cambios, así como procurar acceder a las mejores prácticas internacionales. Es por eso que de forma inmediata, con la llegada a la ARESEP, la actual administración ha tomado acciones para establecer acuerdos, convenios, apoyos técnicos no reembolsables y alta participación en diferentes instancias internacionales, con el fin de fortalecer y nutrir de nuevas formas de hacer las cosas y sustentar las acciones futuras con base en la frontera del conocimiento y las mejores prácticas regulatorias alrededor del mundo. Seguidamente se presentan algunas de las iniciativas llevadas a cabo de acuerdo con cada contraparte involucrada.

- a) **Autoridad de Control de Calidad y Distribución de Petróleo de la República de Corea (K-Petro, en inglés):** El pasado 14 de setiembre de 2017, ARESEP firmó un memorando de entendimiento (MOU, en inglés) con su homólogo en materia de combustibles de la República de Corea, con el fin de fortalecer los programas de calidad en gasolinas, diésel, gas licuado y biocombustibles. El convenio permitirá también la capacitación de personal y el desarrollo de estudios de investigación conjuntos en materia de hidrocarburos y energías alternativas, lo que coloca a Costa Rica al nivel de potencias mundiales en el control de calidad de combustibles como es el caso de Corea del Sur. Por su parte, K-Petro se favorece con el intercambio de información técnica y la experiencia de la ARESEP



en la fiscalización de la calidad. Esto incluye la posibilidad de implementar en su país una versión de la aplicación móvil EstacionesCR desarrollada por la ARESEP para informar a los usuarios los resultados de las inspecciones de calidad en las estaciones de servicio en las cuales se expende combustible.

b) Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Mediante cooperación técnica no reembolsable proporcionada por el BID se lleva a cabo un estudio de diagnóstico con el objetivo de evaluar la Metodología para la Fijación Ordinaria de Tarifas para el Servicio Remunerado de Personas Modalidad Autobús, el cual derivará en una propuesta de mejoras.

c) Banco Mundial (BM): Con apoyo técnico no reembolsable del BM se desarrollan las acciones que se detallan a continuación:

i. Servicios Auxiliares: Por medio de cooperación técnica no reembolsable, el BM apoya a la ARESEP en el desarrollo de una propuesta de normativa técnica y metodología tarifaria de servicios auxiliares aplicable al Sistema Eléctrico Nacional (SEN), incorporando el

conocimiento y mejores prácticas internacionales en su determinación. Esta metodología y normativa permitirán transparentar, cuantificar y asignar los costos de los servicios SEN, como el respaldo energético y la regulación de frecuencia, entre otros. Con estos servicios se garantiza la continuidad, calidad, confiabilidad y seguridad del suministro de energía, lo que da señales de tarifas correctas para orientar la inversión, de forma que se garantice a los usuarios el acceso a la energía requerida, cumpliendo con los estándares establecidos.

ii. Incorporación de energías renovables variables al SEN: A través del apoyo de los expertos contratados por el BM se lleva a cabo un estudio técnico para la determinación de la capacidad y requerimientos para la integración de las energías variables en el parque de generación nacional, tomando en cuenta las reservas necesarias para la operación óptima, confiable y segura del SEN.

iii. Electrificación del transporte público: Se está en discusiones con el BM para el desarrollo de una consultoría que permitirá la revisión de las metodologías tarifarias del



servicio de transporte público de autobús para incorporar el uso de energía eléctrica. La electrificación del transporte automotor es crítico para reducir las emisiones de carbono del país, ya que este sector aporta 46% de estas emisiones. Esto contribuirá con el cumplimiento de los compromisos adquiridos por Costa Rica como parte de su Contribución Prevista Nacionalmente Determinada (NDC, en inglés) ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.

- d) Comisión Económica Para América Latina (CEPAL):** Con el apoyo de la CEPAL se lleva a cabo una consultoría mediante la cual realiza un diagnóstico de la estructura tarifaria del servicio eléctrico, que permitirá contar con una propuesta de ajustes para cumplir con las metas del Plan Nacional de Energía (PNE). La consultoría apoyará las acciones de la Autoridad Reguladora dirigidas al rediseño de la estructura tarifaria del sector eléctrico para incorporar, entre otros aspectos, señales que incentiven el uso eficiente y el ahorro de la energía eléctrica por parte de los usuarios, los factores de competitividad que afectan a la industria nacional – incorporando la eficiencia energética–, la generación distribuida para autoconsumo, así como una mayor participación de las energías renovables en el transporte y algunas actividades industriales, junto con una mayor interacción con el mercado eléctrico regional de América Central.

e) Departamento de Estado de los Estados Unidos – Global Power Sector Program:

La ARESEP se encuentra en discusiones con el Programa de Energía Global del Departamento de Estado de los Estados Unidos para el desarrollo de actividades mediante cooperación técnica bilateral, entre las que se encuentran las siguientes:

- i.** Modelación y análisis financiero de construcción de proyectos de generación eléctrica.
 - ii.** Revisión y diseño de la metodología para la fijación de tarifas para la generación de electricidad con el uso del bagazo de la caña de azúcar.
 - iii.** Capacitación, pasantías e intercambios de personal para el desarrollo de recursos humanos, en particular en lo que se refiere a tecnologías disruptivas en el sector energético.
 - iv.** Revisión y asesoría en el diseño de normas y estándares técnicos en áreas tales como calidad, comercialización, conexión y medición.
- f) Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP):** Se firmaron dos convenios con el ICAP, según se indica seguidamente:

- i.** Se suscribió un Convenio Marco de Cooperación entre el ICAP y la ARESEP, el cual establece las bases para una cooperación recíproca para el desarrollo de programas, proyectos y actividades relacionadas con las esferas de acción de cada entidad.
- ii.** Al amparo de dicho acuerdo marco, se suscribió un Convenio Específico

de Cooperación Académica Interinstitucional entre el ICAP y la ARESEP, mediante el cual se fortalecerán los esfuerzos para el desarrollo del talento humano.

g) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE):

La ARESEP realiza acciones para la aplicación del Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (PAFER, en inglés) a la gestión de la ARESEP. Este ejercicio tiene como fin analizar el desempeño organizacional e institucional y sus arreglos de gobernanza externa e interna, utilizando el marco de las Buenas Prácticas para la Gobernanza de los Reguladores de la OCDE, de forma que se aplican las mejores prácticas internacionales en materia regulatoria dada, en este caso, por los procesos y prácticas de países constituidos en una red de reguladores económicos adscritos a la OCDE.

V. Transparencia y valoración del impacto de la regulación

La ARESEP seguirá propiciando y fortaleciendo mecanismos efectivos de participación social. Se asume el reto de fortalecer las organizaciones de usuarios, para que estas sean efectivas instancias que hagan valer los intereses de los usuarios. Se requiere organizaciones con independencia, capacidad de proponer y entender las diferentes variables que se deben valorar, por ejemplo, en una definición tarifaria, de tal manera que propicie diálogos y propuestas que ayuden a mejorar la prestación de servicios públicos y defender los intereses genuinos de los usuarios.

Se deben desarrollar formas de participación y diálogo con los operadores de los servicios públicos, comprendiendo sus criterios e

indicando los de la ARESEP. Son esenciales espacios de diálogo que permitan mejorar la prestación de los servicios públicos que benefician el interés general.

La regulación de servicios públicos tiene impacto en el bienestar, la calidad de vida, la competitividad y por ende, sobre el desarrollo del país. Todo instrumento regulatorio debe tener como base ese propósito. Por ello, tendrán que irse desarrollando variables e indicadores que ayuden a medir el impacto de los instrumentos regulatorios y de la regulación en general. Es un proceso complejo, pero fundamental para poder rendirle cuentas a la sociedad.

VI. Una labor visionaria y propositiva es necesaria

La ARESEP deberá continuar analizando el contexto nacional e internacional, viendo la evolución de los sectores, los efectos en los cambios tecnológicos y las formas de realizar la regulación. Lo anterior permitirá hacer los análisis de prospectiva para establecer cuál debe ser el arreglo institucional con el que el país debe contar en el ámbito regulatorio, con el fin de proponer de forma proactiva los cambios necesarios para poder seguir cumpliéndole a la sociedad costarricense.





Se requiere una regulación por medio de la ARESEP, rigurosa, en donde se empleen las mejores técnicas, los avances en la ciencia y la tecnología con personal altamente capacitado, con alto sentido de la excelencia y un absoluto compromiso ético.

Es necesario contar con el marco institucional que propicie la coordinación respetuosa con los entes rectores, para que las políticas públicas plasmadas en diferentes instrumentos del gobierno sean consideradas oportuna y adecuadamente, teniendo presente las funciones exclusivas y excluyentes en un contexto de autonomía e independencia. Este último aspecto es vital y parte de los logros que la democracia y la institucionalidad costarricense han ido alcanzando y que somos responsables de mantener y fortalecer.

Es necesario valorar si lo que se regula debe continuar haciéndose o modificarse en cuanto a su forma y alcance. Resulta vital desarrollar mecanismos de autorregulación, en donde prestadores y usuarios empoderados puedan llegar a acuerdos por mediación de la ARESEP si es necesario, buscando siempre proteger al usuario y garantizando el equilibrio financiero de los prestadores.

La ARESEP debe analizar el contexto nacional e internacional en el ámbito de la regulación con el objetivo de hacer los cambios internos o bien, plantear a la sociedad costarricense las transformaciones que en la regulación se considera son necesarios.

Además, tiene que fortalecer la capacidad técnica interna, aplicar con rigor y reglas claras la regulación, dar participación a los diferentes sectores sociales y tener una regulación cuyo propósito fundamental sea crear condiciones apropiadas para que se brinden los servicios que se regulan, en las mejores condiciones para aumentar el bienestar y calidad de vida de las personas, que son el norte que se debe seguir.

Un reto fundamental de la ARESEP es que sus decisiones regulatorias incentiven:

- a)** La innovación en la forma y los medios para prestar servicios.
- b)** La realización de inversiones evaluadas y eficientes.
- c)** Usuarios que reciben señales en sus tarifas, lo que permita orientar acciones hacia la eficiencia en uso de los recursos y la sostenibilidad.
- d)** Comparación de tarifas y costos de los prestadores que se puedan homologar para incentivar la eficiencia y eficacia para promover la competitividad de los servicios regulados y el país.
- e)** La calidad en la prestación de los servicios públicos regulados.

Lo anterior significa pasar de costos y criterios financieros a precios económicos que permitan a la ARESEP pasar de considerar el servicio al costo como criterio único a promover servicios prestados con alta calidad y eficiencia, elementos que contribuyen a la competitividad y el bienestar de la sociedad.

Debe ser objetivo una regulación con propósito, que brinde seguridad a prestadores y usuarios, basada en el bien común, justa, equilibrada y que aplique las mejores prácticas y rigor técnico que permita coadyuvar al desarrollo del país.

Determinación del efecto de los bienes y servicios regulados por ARESEP en el índice de precios al consumidor

Floribeth Hernández Porras

Marco Otoy Chavarría

Centro de Desarrollo de la Regulación, ARESEP



Resumen

La regulación económica de los bienes y servicios públicos requiere la elaboración y aplicación de instrumentos regulatorios en materia de calidad y fijación de tarifas y precios, además del desarrollo e implementación del marco institucional y legal que da soporte y base a dicha regulación.

Las decisiones en materia de regulación tienen el objetivo de lograr el valor público de la regulación, en particular de mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas. Al hacerlo, se afectan las estructuras de costos, así como las decisiones de inversión y ejecución de proyectos de las empresas. Por lo tanto, la regulación necesita un ejercicio permanente de ponderación de los derechos de regulados y de los usuarios.

El Índice de Precios al Consumidor (IPC) es una de las variables económicas en el que incide la regulación de los bienes y servicios públicos; en particular, porque la canasta de bienes y servicios que se utiliza para su cálculo incorpora 13 servicios regulados por la ARESEP. Por esta razón, las variaciones en el precio de los bienes y servicios regulados tienen un efecto directo en el comportamiento del IPC.

El objetivo del presente artículo es analizar el efecto de los bienes y servicios regulados por la ARESEP y consecuentemente, de la regulación en la inflación del país medida por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), considerando el periodo que va de junio de 2015 hasta junio de 2017.

1. Introducción

1.1 Contexto macroeconómico de Costa Rica

El desempeño macroeconómico de la economía costarricense se caracterizó

durante el año 2016 por una baja inflación y un crecimiento económico elevado, en comparación con periodos anteriores (BCCR, 2017). El crecimiento económico, medido con el Producto Interno Bruto (PIB), fue de 2,8% para el 2015, mostrando un mayor dinamismo a partir del segundo semestre del 2015 y alcanzó 4,3% en el 2016. Se proyecta para el bienio 2017-2018 que la economía costarricense crecerá a una tasa anual de 4,1%.

La inflación –medida como la variación interanual del índice de precios al consumidor– creció a un ritmo más bajo del esperado en la meta de inflación del 2016, favorecido por la reducción en los precios internacionales de materias primas, principalmente el petróleo e incluso mostró un comportamiento decreciente con una tasa interanual negativa para el segundo semestre del 2015.

Según el Banco Central, en su programación macroeconómica, las metas de inflación se han convertido en una estrategia de política monetaria, orientada a que una inflación baja y estable contribuya a preservar el poder de compra de los salarios e ingresos de los habitantes y facilite la toma de decisiones, lo que favorece el ahorro y la inversión y, en última instancia, el crecimiento económico. La meta de inflación se ha establecido en los últimos años en 3% + 1 punto porcentual (p.p.) para los bienios 2016-2017 y 2017-2018, lo anterior según los respectivos programas macroeconómicos.

El tipo de cambio había mantenido una tendencia al alza, pero con fluctuaciones durante todo el periodo de junio de 2015 a marzo de 2017. El esquema de metas de inflación requiere una mayor flexibilidad cambiaria, por lo que –a partir de febrero de 2015– se introduce el esquema de flotación administrada, donde el tipo de cambio es determinado por el mercado. No obstante,

el Banco Central se reserva la posibilidad de realizar operaciones de intervención en el mercado de divisas para moderar fluctuaciones importantes.

En este contexto de estabilidad, el efecto que la regulación y fiscalización de los servicios públicos que la ARESEP tiene sobre la economía nacional adquiere mayor relevancia debido a su incidencia sobre los macroprecios, tales como la inflación.

El presente documento tiene como objeto analizar los efectos de los bienes y servicios regulados en uno de los principales macroprecios, como es el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Aunque el análisis se realiza para un periodo particular, el ejercicio propone un esquema de seguimiento regular que incluye el diseño de un índice de precios regulados que permita visualizar el impacto de la regulación sobre la inflación del país, así como la evolución de los precios de los servicios regulados a lo largo del tiempo.

1.2 La inflación y el Índice de Precios al Consumidor (IPC)

El IPC es un instrumento estadístico que ayuda a medir la evolución en el tiempo de los precios de un conjunto de bienes y servicios representativos del consumo final de los hogares (INEC, 2015). En Costa Rica el IPC es el principal instrumento de medida de la inflación. Tiene cobertura nacional urbana, incluye 393 distritos urbanos y mixtos del país, con lo que concentra 73,05% de la población total del país y 82,01% del gasto de consumo total.

Conocer y cuantificar los efectos de la regulación sobre el nivel de precios del país permite disponer de más información para evaluar y mejorar el desempeño de los instrumentos, las decisiones regulatorias en la economía y la calidad de vidas de las personas.

El presente documento recopila el efecto de los precios de los bienes y servicios (ByS) que regula la ARESEP y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) durante el periodo que va de junio del 2015 a mayo de 2017. En este caso, se mide el efecto mediante el aporte en puntos que la agregación de estos ByS de la canasta de consumo genera en la variación de este índice general.

2. Datos y métodos

2.1 El Índice de Precios al Consumidor

El Índice de Precios al Consumidor facilita medir la evolución a través del tiempo de los precios de un conjunto de bienes y servicios representativo del consumo final de los hogares. Se actualiza con cierta periodicidad para capturar los cambios que se presentan en la estructura de consumo de los hogares con el paso del tiempo. Estos cambios se deben a las variaciones que se dan en los mercados, en los gustos y preferencias, tecnológicos y oferta de nuevos servicios, entre otros. Debido a lo anterior, el INEC actualiza periódicamente la canasta de bienes y servicios utilizada para el cálculo del IPC.

La actualización más reciente del IPC se llevó a cabo en el año 2015. En este sentido, para definir la serie actualizada del IPC se requiere información sobre el gasto que realizan los hogares del país en los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado (INEC, 2015). La información requerida proviene de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) realizada entre los años 2012 y 2013. Consecuentemente, para el análisis se considera el IPC que tiene como año base el 2015.

Dado lo anterior, los efectos de los bienes y servicios regulados por la ARESEP en el IPC

consideran la estructura de consumo de los hogares durante el periodo de aplicación de la ENIGH y desde esa perspectiva, el peso que representan los bienes y servicios regulados en el índice de precios que corresponden a la ponderación y su importancia relativa referente a ese momento del tiempo.

Cabe indicar que el peso y la importancia relativa de los bienes y servicios regulados por la ARESEP en el IPC se mantienen invariantes, hasta tanto no se lleve a cabo una nueva encuesta de ingresos y gastos, y por ende, se actualice el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Los criterios utilizados por el INEC para la selección de los bienes y servicios de la canasta que se toman en consideración para el cálculo del IPC implican que a) el bien o servicio represente al menos 0,05% del gasto de los hogares y b) que el bien o servicio sea consumido por al menos 5% de los hogares. Con estos criterios el IPC incluye 315 bienes; de los cuales, 232 son bienes y 83 corresponden a servicios. Asimismo, del total, 15 son bienes y servicios regulados, siendo 13 en total los regulados por ARESEP, mientras que los dos restantes corresponden a los servicios municipales y el arroz. La tabla 1 presenta la lista de servicios regulados por la ARESEP y SUTEL que se consideran dentro del cálculo del IPC.



Tabla 1. Lista de bienes y servicios regulados por ARESEP y SUTEL incluidos en el cálculo del IPC

	Bien o Servicio
Regulados por ARESEP	1. Servicio de agua
	2. Servicio de electricidad
	3. Gas licuado
	4. Gasolina
	5. Diésel
	6. Revisión técnica de vehículos
	7. Autobús urbano
	8. Autobús interurbano
	9. Transporte en taxi
Regulados por SUTEL	10. Servicio telefónico celular prepago
	11. Servicio telefónico celular postpago
	12. Servicio telefónico residencial fijo
	13. Servicio de Internet

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC



2.2 Índice derivado de precios para los bienes y servicios regulados

La elaboración de un índice derivado o índice analítico para la canasta de bienes y servicios regulados por la ARESEP-SUTEL implica –en primer lugar– separar los bienes y servicios regulados por ARESEP-SUTEL de la canasta de bienes y servicios que componen la canasta del IPC. Esta desagregación se realiza considerando la lista de bienes y servicios regulados presentados en la tabla 1.

La agrupación de bienes y servicios regulados se realizó utilizando la información publicada por el INEC referente a:

- ✓ El mismo nivel de agregación de los bienes y servicios de la canasta IPC, denominado “Artículo”.
- ✓ El mismo valor o nivel del índice mensual de cada uno de esos.
- ✓ La misma ponderación que tiene cada uno de esos artículos dentro de la canasta del IPC.

De esta forma, la elaboración del índice derivado utiliza en su definición la fórmula del “índice para la agregación de la categoría subclase” establecida en la metodología de cálculo IPC base junio 2015, sección 8.2 (INEC, 2015). Esta agregación a niveles superiores se expresa de la siguiente manera:

$$I^t = \frac{\sum_{i=1}^n I_i^t * W_i}{W}$$

1 El INEC utiliza cinco niveles de agregación de los bienes y servicios de la canasta: 1. Grupo, 2. Subgrupo, 3. Clase, 4. Subclase y 5. Artículo.

Donde:

I^t = Índice derivado para los bienes y servicios regulados en el mes “t” de estudio con respecto al período base.

I_i^t = Nivel del índice del artículo “i” en el mes de estudio “t” con respecto al período base. Este dato se toma de la publicación mensual del INEC.

W_i = Ponderación del artículo i. Este dato se toma de la ponderación que tiene cada uno de los artículos “i” dentro del IPC.

W = Ponderación de la subclase. Es la sumatoria de las ponderaciones individuales de cada uno de los artículos “i” que conforman el índice derivado.

i = Cada uno de los bienes y servicios regulados por la ARESEP.

t = Mes para el que se obtiene el nivel del índice derivado.

2.3 Determinación de la Variación

Una vez identificada la lista de bienes y servicios regulados por la ARESEP-SUTEL, el procedimiento para determinar la variación de los bienes y servicios regulados en el IPC es el siguiente:

A partir del IPC se deriva el índice donde se incluyen todos los ByS regulados por ARESEP y SUTEL.

Una vez que se tiene este índice derivado, se consigue su variación mensual. La variación es el porcentaje de cambio que se observa en el índice con respecto al mes anterior.

2.3 Determinación del Efecto

Para la determinación del efecto de los bienes y servicios regulados por la ARESEP y SUTEL se utiliza en su definición la fórmula del "Efecto en el índice", establecida en la metodología de cálculo IPC base junio 2015, sección 8.3.2 (INEC, 2015).

El aporte de cada bien o servicio al índice general es el efecto que cada uno de ellos tiene sobre su valor general. Este aporte se mide en puntos. Entonces, el efecto del índice de los bienes y servicios regulados por la ARESEP y SUTEL es igual a la suma de los puntos de cada uno de los bienes y servicios que se agruparon en este índice compuesto.

El efecto de los precios de un bien o servicio en un periodo dado es lo que hubiera variado el nivel general del índice (IPC) en ese periodo si los precios del resto de los artículos se hubieran mantenido constantes. La suma de todos los efectos de los artículos es igual a la variación del índice general.

La fórmula para obtener el efecto de los bienes y servicios regulados por la ARESEP y SUTEL se expresa de la siguiente manera:

$$E = \frac{I^t - I^{t-1}}{IPC^{t-1}} * W$$

E= Efecto de los bienes y servicios regulados por la ARESEP y SUTEL en el IPC en el mes "t" de estudio con respecto al mes "t-1".

I^t = Nivel del índice derivado de los bienes y servicios regulados por la ARESEP y SUTEL del mes "t".

I^{t-1} = Nivel del índice derivado de los bienes y servicios regulados por la ARESEP y SUTEL del mes "t-1".

IPC^{t-1} = Nivel del índice general (IPC) en el mes "t-1".

W= Ponderación de la subclase. Es la sumatoria de las ponderaciones individuales de cada uno de los artículos "i" que conforman el índice derivado.

t= Mes para el que se obtiene el efecto.

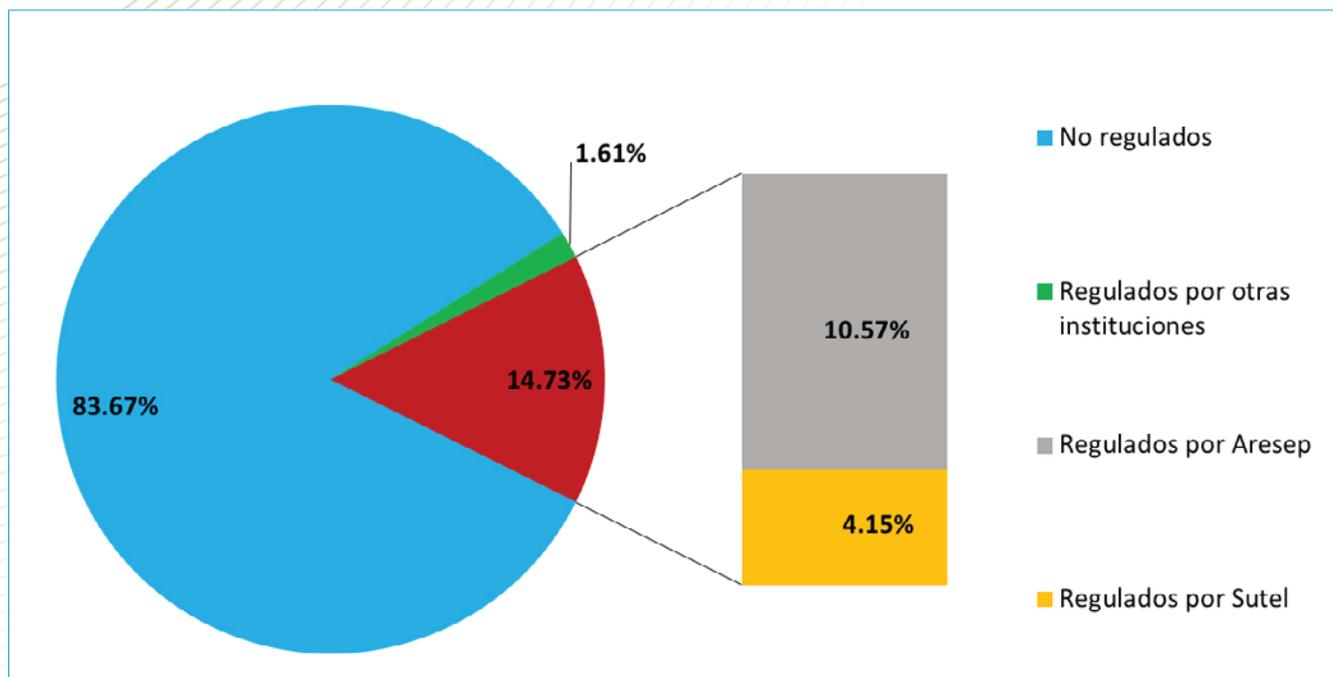
t-1= Mes anterior al mes t.

El efecto a obtener es puntual para cada mes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no es dinámico, dado que la composición de la canasta no cambia en el tiempo, pues es la canasta definida mediante la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG, 2013). En este sentido, los pesos de los bienes y servicios regulados por la ARESEP y SUTEL en el IPC no cambian, son invariantes en el tiempo hasta volver a determinar una nueva canasta.

3. Resultados

Los bienes y servicios regulados por la ARESEP y la SUTEL tienen una importante participación en la canasta de bienes y servicios que componen el Índice de Precios al Consumidor. En términos relativos, tienen una participación porcentual de 14,73%, lo cual se ilustra en el gráfico 1. Un 10,57% de los bienes y servicios obedecen a aquellos regulados directamente por la ARESEP, mientras que 4,25% corresponde a los bienes y servicios que regula la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Gráfico 1. Participación de los precios de los bienes y servicios regulados por ARESEP y SUTEL en el IPC, 2015 –en porcentajes–



Fuente: Elaboración propia con base en la Metodología Índice de Precios al Consumidor (base-junio 2015). INEC, 2017

La participación relativa total que tienen los bienes y servicios regulados en el IPC está compuesta por los precios de los servicios de agua, electricidad, los combustibles, el transporte remunerado de personas mediante autobús y taxi, los servicios telefónicos y los servicios de Internet. La desagregación anterior es la que permite la definición de un índice derivado de precios para los bienes y servicios regulados.

Dentro de los bienes y servicios regulados, la gasolina es la que tiene el mayor peso relativo (2,91%), seguido del servicio de electricidad con 2,50%, 1,48% el autobús urbano, 1,41% corresponde al servicio de agua y 1,40% referente al servicio telefónico celular de postpago. Por su parte, con una menor participación relativa se encuentran el gas licuado de petróleo (0,31%) y la revisión técnica de vehículos (0,09%). En la tabla 2 se presenta la participación relativa de cada uno de los bienes y servicios regulados por la ARESEP en el IPC.

Tabla 2. Participación relativa de los bienes y servicios regulados por ARESEP y SUTEL en la canasta del IPC

Agregación -Derivado 2-	Agregación -Bien o Servicio-	Importancia relativa en la canasta IPC
Regulados por ARESEP	Servicio de agua*	1,41
	Servicio de electricidad	2,50
	Gas licuado	0,31
	Gasolina	2,91
	Diésel	0,42
	Revisión técnica de vehículos	0,09
	Autobús urbano	1,48
	Autobús interurbano	0,59
	Transporte en taxi	0,86
Regulados por SUTEL	Servicio telefónico celular prepago	1,00
	Servicio telefónico celular postpago	1,40
	Servicio telefónico residencial fijo	1,16
	Servicio de Internet	0,59
	Total	14,73

* El servicio de agua considera tanto el servicio de acueducto como el servicio de alcantarillado. Adicionalmente, en la muestra de establecimientos definida por el INEC para este servicio se incluyen empresas reguladas por ARESEP, pero también se incluyen otros proveedores.

Fuente: Elaboración propia con base en la Metodología Índice de Precios al Consumidor (base-junio 2015). INEC, 2017

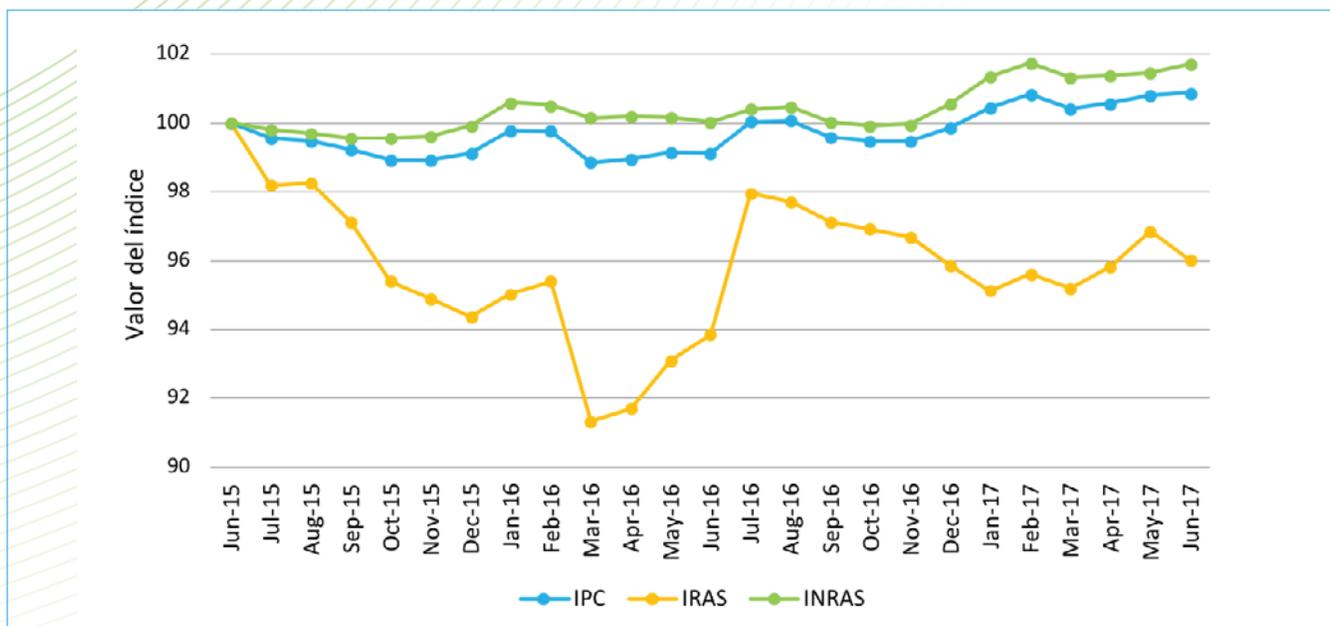
Una vez construido el índice derivado de bienes y servicios regulados por la ARESEP y SUTEL (en adelante denominado IRAS) indicado en la sección 2.2, se procede a comparar la evolución de este respecto al Índice de Precios al Consumidor y el índice de precios de los bienes y servicios no regulados por la ARESEP-SUTEL (INRAS). El gráfico 2 muestra la evolución de estos índices para el periodo comprendido entre junio de 2015 y mayo de 2017.

Como se observa, el IRAS mantuvo una tendencia a la baja desde junio de 2015 hasta el mes de marzo de 2016. Posteriormente,

presentó un incremento considerable hasta el mes de julio de 2016, para retomar una tendencia moderada a la baja. Sin embargo, a partir del mes de enero de 2016 el IRAS toma una tendencia creciente.

Un comportamiento contrario ha presentado el INRAS, pues ha mostrado una tendencia ligeramente creciente y para varios meses los precios han sobrepasado la base inicial. Se observa una mayor variabilidad de los precios de los bienes regulados en comparación con el patrón que siguen los bienes no regulados y el IPC.

**Gráfico 2. Evolución mensual del IPC, IRAS E INRAS (año base 2015)
junio 2015 - junio 2017**



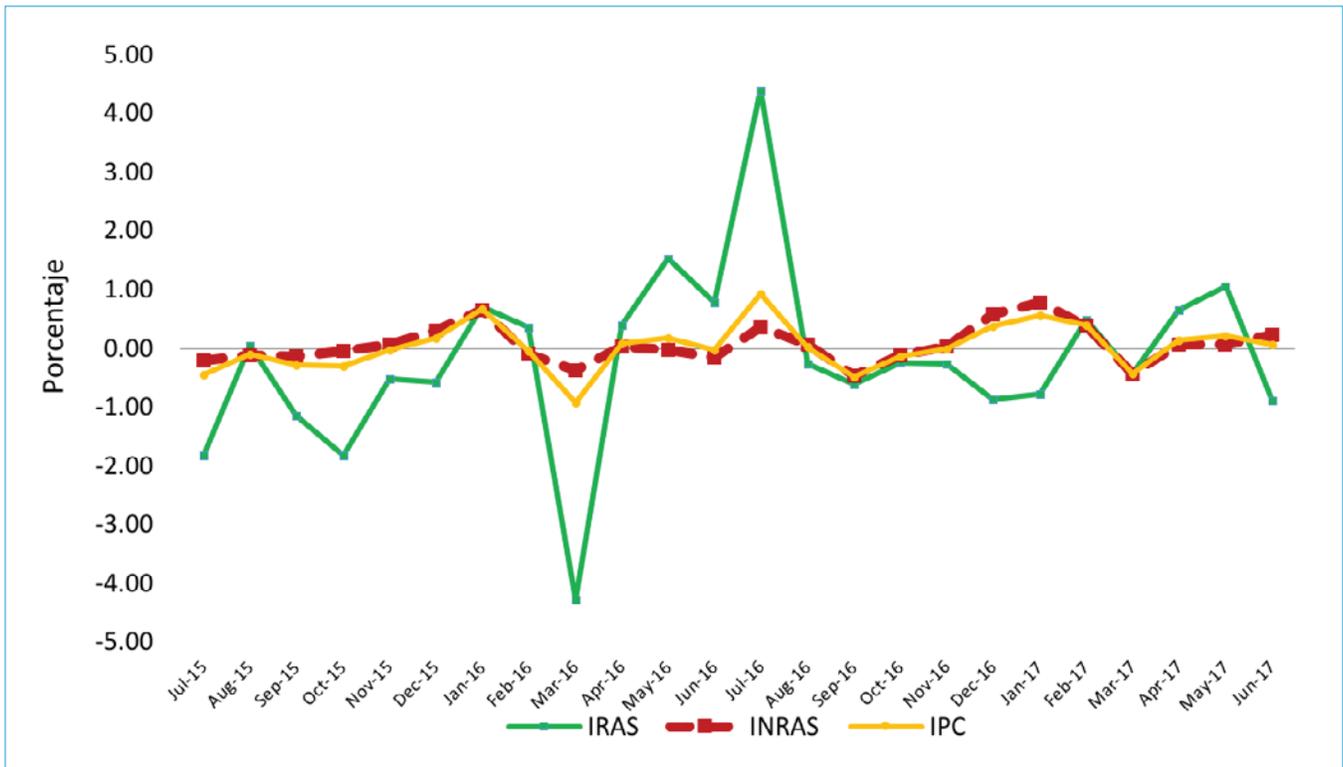
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC

En el gráfico 3 se ilustran las variaciones porcentuales mensuales del IPC, IRAS e INRAS para el periodo comprendido entre julio de 2015 y junio de 2017. Se observa una mayor variabilidad en los precios de los bienes regulados (IRAS) en comparación con el patrón que siguen los bienes no regulados y el IPC. Esta variabilidad ha sido muy similar para estos dos últimos.

Sin embargo, se encuentran dos variaciones porcentuales importantes. La primera en marzo de 2016 (-4,26%) provocada principalmente por la reducción en el precio

de tres hidrocarburos: gasolina (-0,5%), diésel (-0,081%) y gas licuado (-0,01%). Lo anterior se explica principalmente porque el precio del petróleo continuó a la baja a nivel internacional. El segundo caso se presenta en julio de 2016 (4,4%), originado por el alza en la gasolina con una incidencia (0,38%), pues se había producido un aumento en el precio del crudo debido a la decisión de recorte de la producción en países miembros y no miembros de la OPEP. Otros servicios como el de agua (0,05%) y el diésel (0,06%) contribuyeron en la incidencia positiva de este efecto en dicho mes.

Gráfico 3. Variación mensual del IPC, IRAS e INRAS (año base 2015) junio 2015 - junio 2017 –en porcentajes–



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC

3.1 El efecto de los bienes y servicios regulados en el IPC

Se entiende por efecto el aporte en puntos que la agregación de los bienes y servicios regulados de la canasta de consumo de los hogares genera en la variación del IPC. La tabla 3 presenta la variación porcentual mensual de los índices derivados IRAS e INRAS, así como el efecto mensual para el periodo comprendido entre junio de 2015 a junio de 2017.

Para el periodo en análisis, tal como se observa, el IRAS generó un efecto a la disminución del IPC en la mayoría de los meses. Por ejemplo, para enero de 2017 este índice derivado disminuyó en 0,76 puntos

(variación de -0,76%), lo que produjo un efecto en el IPC de una reducción de 0,107 puntos y a pesar de que el INRAS aumentó en 0,79% (variación de 0,79%) –lo que generó un efecto de un incremento de 0,677 puntos en el IPC–, el aumento total del IPC fue de 0,57% (0,677 puntos + -0,107 puntos). La suma de los efectos de estos dos índices permite tener el efecto total del IPC.

Para el mes de marzo en particular, el IPC mostró una variación de -0,421%. Esta variación consiste de un efecto total por parte de los bienes regulados de -0,059 puntos de los bienes no regulados en -0,362 puntos. Lo anterior significa que para ese mes los bienes regulados medidos mediante el

índice derivado presentaron una variación de -0,43% y los bienes regulados reportaron una variación de -0,42%. Este comportamiento se revierte en abril, puesto que la variación de los bienes regulados experimentó un incremento

de 0,66%, mientras que los bienes no regulados aumentaron únicamente en 0,09%, lo que representó un efecto total en el IPC de 0,153% (ver tabla 3).

Tabla 3. Variación porcentual y efecto en puntos del IRAS, y el INRAS en el IPC julio de 2016 a mayo de 2017

Mes	Ilustración de variación IRAS vs INRAS	Variación		Efecto		Efecto Total en IPC
		IRAS	INRAS	IRAS	INRAS	
jul-15		-1.81	-0.19	-0.266	-0.163	-0.429
ago-15		0.07	-0.11	0.009	-0.097	-0.087
sep-15		-1.13	-0.12	-0.165	-0.099	-0.264
oct-15		-1.80	-0.03	-0.260	-0.022	-0.282
nov-15		-0.51	0.07	-0.073	0.063	-0.009
dic-15		-0.56	0.31	-0.079	0.265	0.186
ene-16		0.71	0.67	0.100	0.579	0.679
feb-16		0.37	-0.09	0.051	-0.076	-0.025
mar-16		-4.26	-0.36	-0.600	-0.308	-0.908
abr-16		0.41	0.04	0.055	0.036	0.092
may-16		1.54	-0.02	0.210	-0.016	0.194
jun-16		0.79	-0.15	0.109	-0.129	-0.020
jul-16		4.40	0.37	0.613	0.318	0.931
ago-16		-0.25	0.08	-0.037	0.069	0.032
sep-16		-0.59	-0.45	-0.086	-0.387	-0.473
oct-16		-0.22	-0.10	-0.032	-0.085	-0.117
nov-16		-0.24	0.04	-0.035	0.034	-0.001
dic-16		-0.86	0.60	-0.123	0.513	0.390
ene-17		-0.76	0.79	-0.107	0.677	0.570
feb-17		0.50	0.39	0.070	0.332	0.402
mar-17		-0.43	-0.42	-0.059	-0.362	-0.421
abr-17		0.66	0.07	0.092	0.060	0.153
may-17		1.07	0.08	0.150	0.071	0.221
jun-17		-0.87	0.24	-0.123	0.204	0.081

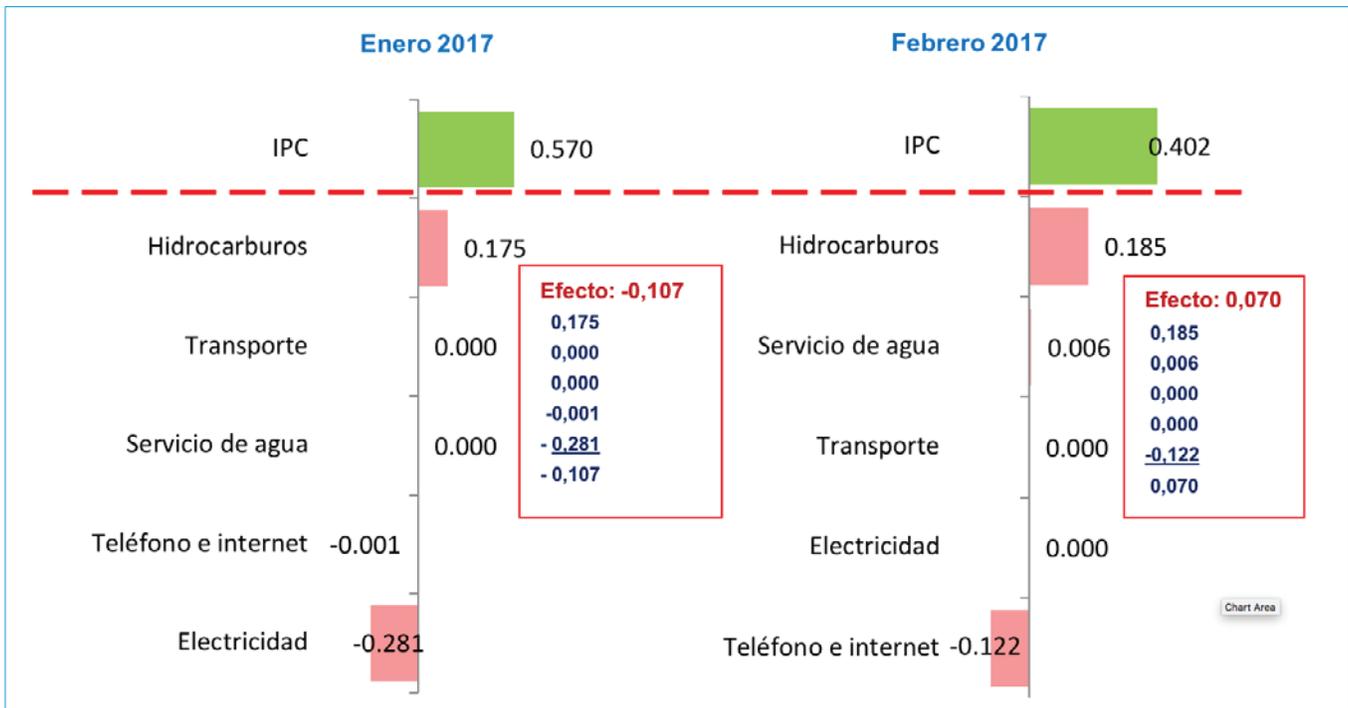
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC

A manera de ejemplo se presenta la figura 1, en la cual se muestra el efecto que los bienes y servicios regulados tienen en el IPC en dos meses particulares, enero y febrero de 2017. Para el mes de enero de 2017 el IPC experimentó una variación de 0,57% con respecto al mes de diciembre de 2016. En esta variación aportó 0,677 puntos los precios de bienes no regulados y -0,07 puntos los bienes regulados por ARESEP-SUTEL debido a su disminución con respecto al mes anterior

(variación de -0,76%). En este sentido, la variación o efecto total del IPC es de 0,57%.

Tal como se aprecia en la figura 1, la contribución de los bienes y servicios regulados a la reducción del -0,107 puntos en el IPC se explica por una disminución en los precios de la electricidad, que genera un aporte de -0,281 puntos y el aumento del precio de los hidrocarburos, que representó 0,175 puntos.

Figura 1. Efecto de los precios por sector regulado en el IPC enero y febrero de 2017 –en puntos–

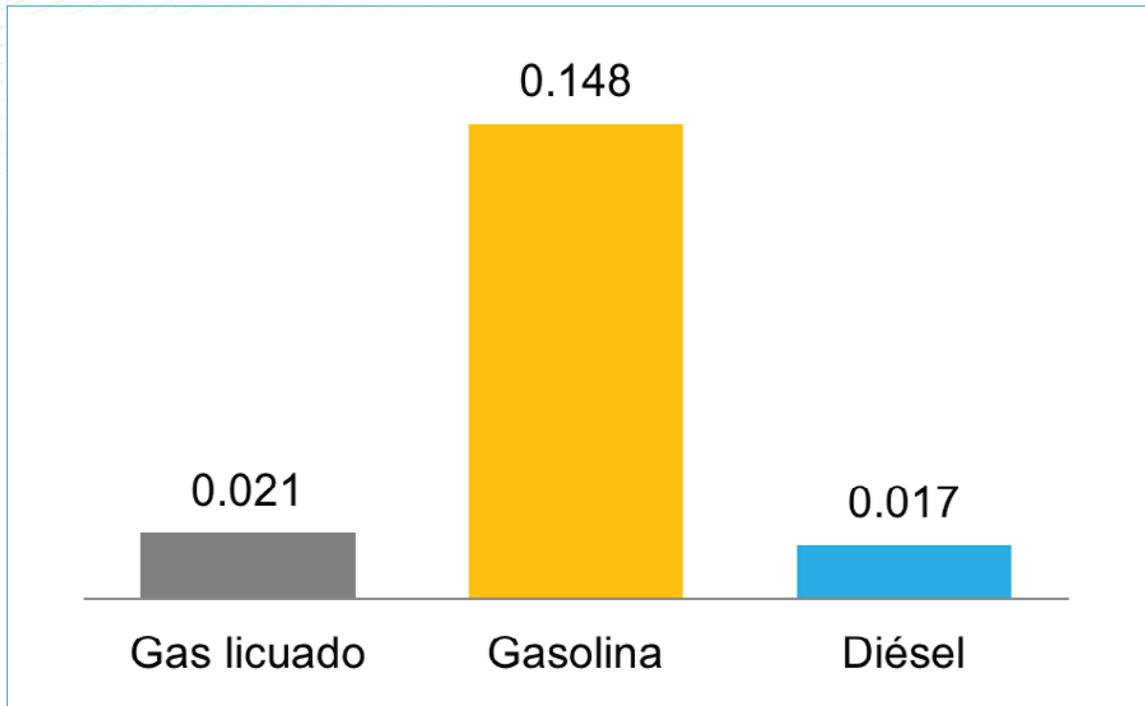


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC

De manera similar, el análisis se extiende para el mes de febrero, en donde el IPC aumentó en 0,402% con respecto al mes de enero. En este caso, los bienes y servicios regulados generaron un efecto de 0,070 puntos en el IPC, lo cual se explica por un incremento en los precios de los hidrocarburos, que tuvo un efecto de 0,185 puntos y una reducción en los servicios de telefonía e Internet, que representó -0,122 puntos.

La información disponible permite determinar para cada sector qué bien o servicio contribuye al efecto de disminución o aumento del IPC. Si se considera el sector hidrocarburos, como se indicó, en el mes de febrero presentó un aporte de 0,185 puntos dentro del índice de bienes y servicios regulados; de los cuales, 0,148 puntos se deben al aumento del precio de la gasolina, mientras que 0,038 puntos al efecto que agrega el aumento experimentado por el gas licuado y el diésel (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Efecto de los precios por bien regulado del sector hidrocarburos en el IPC, en puntos. Febrero del 2017



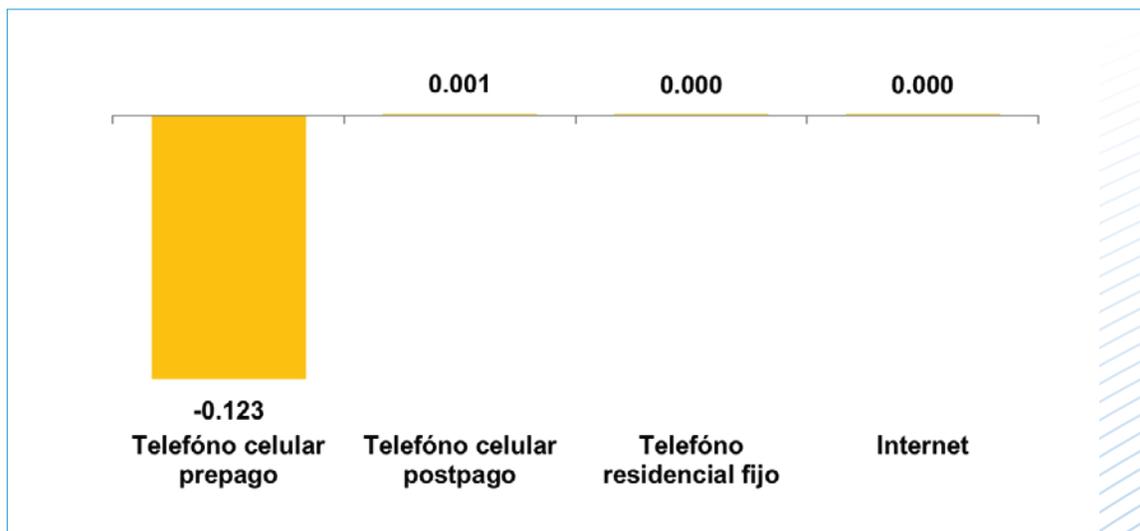
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC

El siguiente sector que contribuyó al efecto de 0,069 puntos en los bienes y servicios regulados durante el mes de febrero de 2017 lo representó el de telecomunicaciones. En este caso, como se aprecia en la gráfica 5, la

reducción se debe casi exclusivamente a una disminución en el servicio de telefonía celular prepago, lo cual tuvo un efecto de -0,123 puntos.



Gráfico 5. Efecto de los precios por bien regulado para el sector de telecomunicaciones en el IPC, en puntos –febrero de 2017–



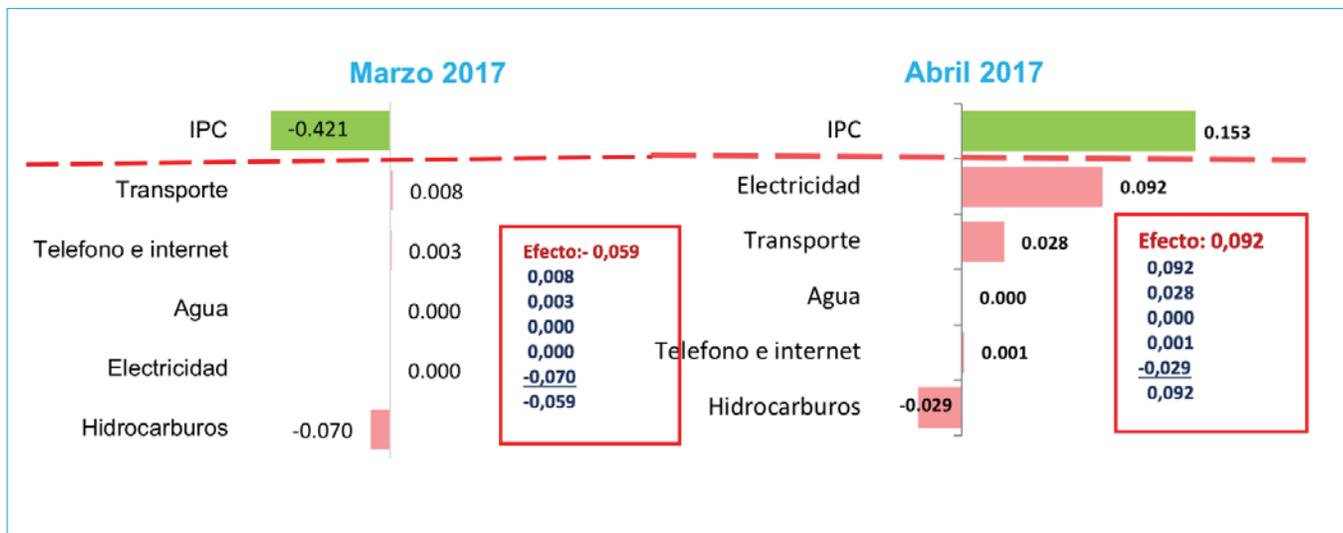
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC

Para el mes de marzo de 2017, el IPC experimentó una disminución de 0,421%. El efecto de los bienes y servicios regulados por la ARESEP en esta disminución se mide en 0,059 puntos, explicada principalmente por el sector

hidrocarburos. Por su parte, para el mes de abril, el IPC presentó una variación positiva de 0,153% con un aporte neto por parte de los bienes regulados de 0,092 puntos (figura 2).



Figura 2. Efecto de los precios por sector regulado en el IPC marzo y abril de 2017 –en puntos–

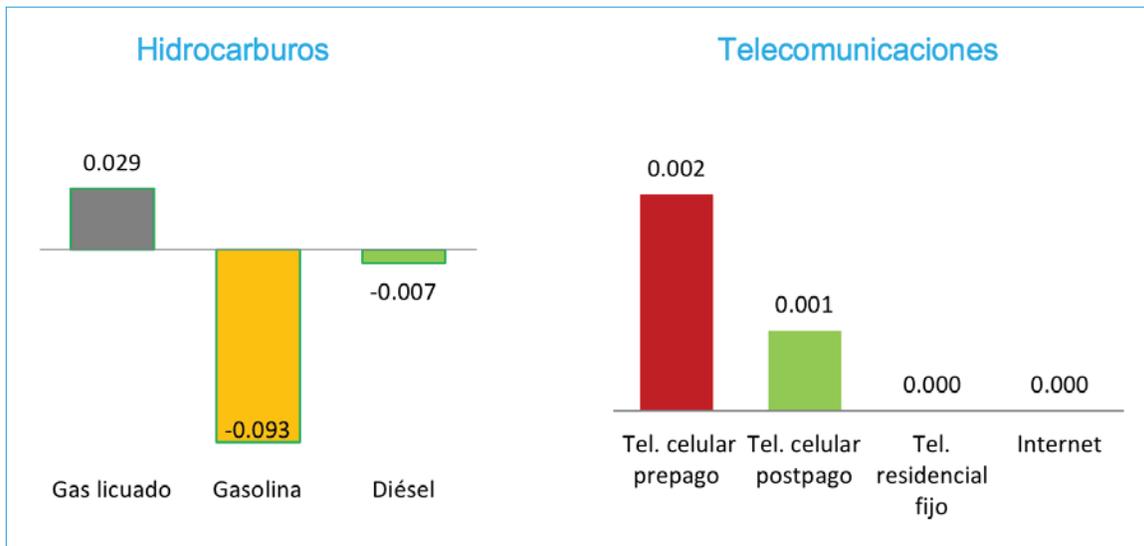


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC

El gráfico 6 presenta la descomposición del efecto para el mes de marzo. Para el caso del sector hidrocarburos, el principal aporte lo representó la disminución experimentada por la gasolina, que generó un efecto de -0,093

puntos, mientras que en el caso del sector telecomunicaciones el efecto positivo lo explica el aumento de la telefonía prepago y postpago, que tuvo un efecto de 0,002 puntos y 0,001 puntos, respectivamente.

Gráfico 6. Efecto de los precios por bien regulado del sector hidrocarburos y telecomunicaciones en el IPC, en puntos –marzo de 2017–

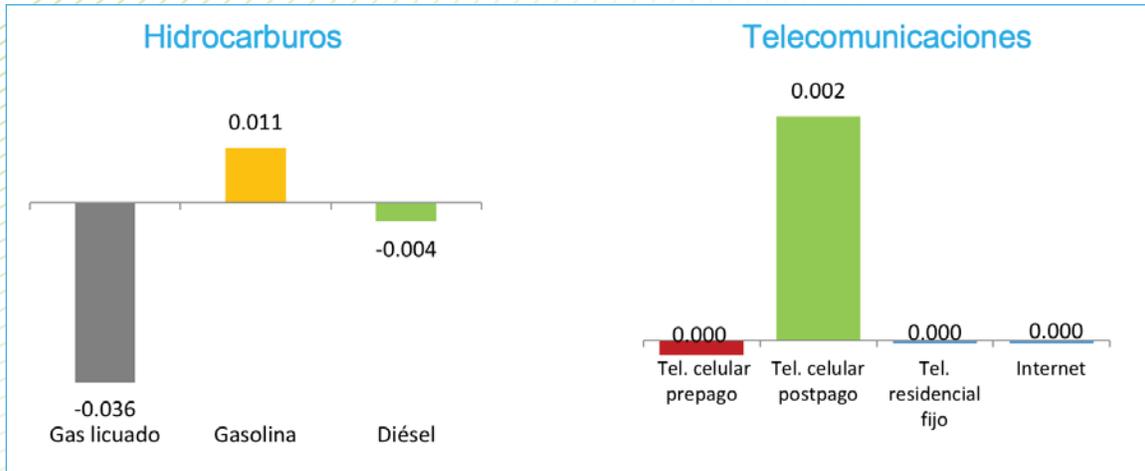


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC

Para considerar la descomposición del efecto para el mes de abril se presenta el gráfico 7. Para el caso del sector hidrocarburos, el principal aporte lo representó la disminución experimentada por el gas LPG (-0,036 puntos), mientras que en el caso del sector telecomunicaciones, el efecto positivo lo explica el aumento en el precio de la telefonía postpago, que tuvo un efecto de 0,002 puntos.



Gráfico 7. Efecto de los precios por bien regulado del sector hidrocarburos y telecomunicaciones en el IPC, en puntos –abril de 2017–

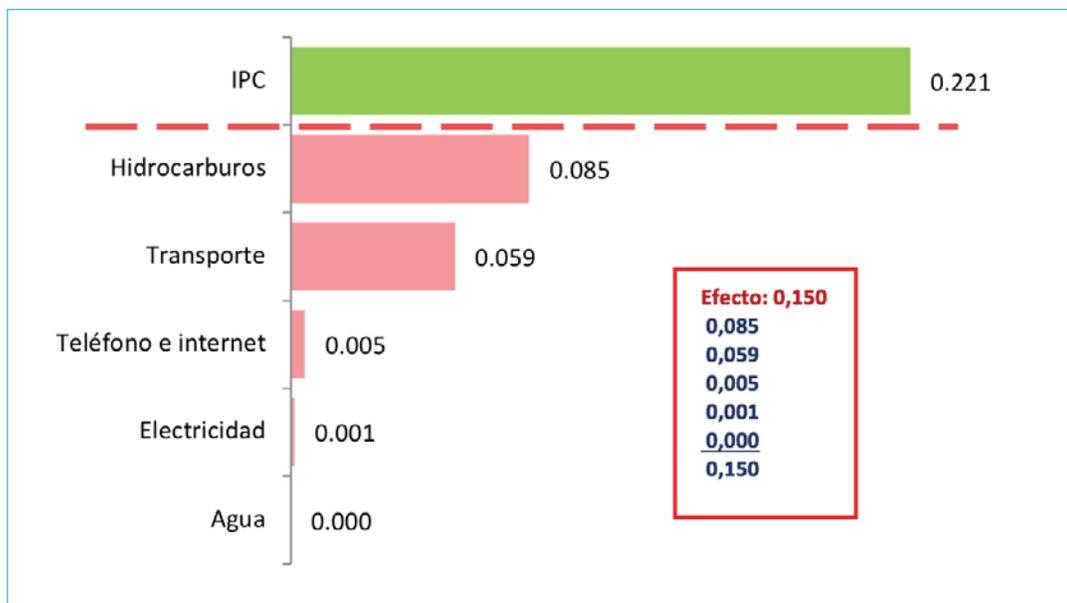


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC

En mayo, el IRAS generó un efecto de 0,150 puntos del incremento del IPC (0,221%). Del total de los 0,150 puntos, el mayor aporte obedece al incremento en el precio de los

hidrocarburos, que tuvo como efecto 0,085 puntos y el transporte remunerado de personas con 0,059 puntos.

Gráfico 8. Efecto de los precios por sector regulado en el IPC mayo de 2017 –en puntos–



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC

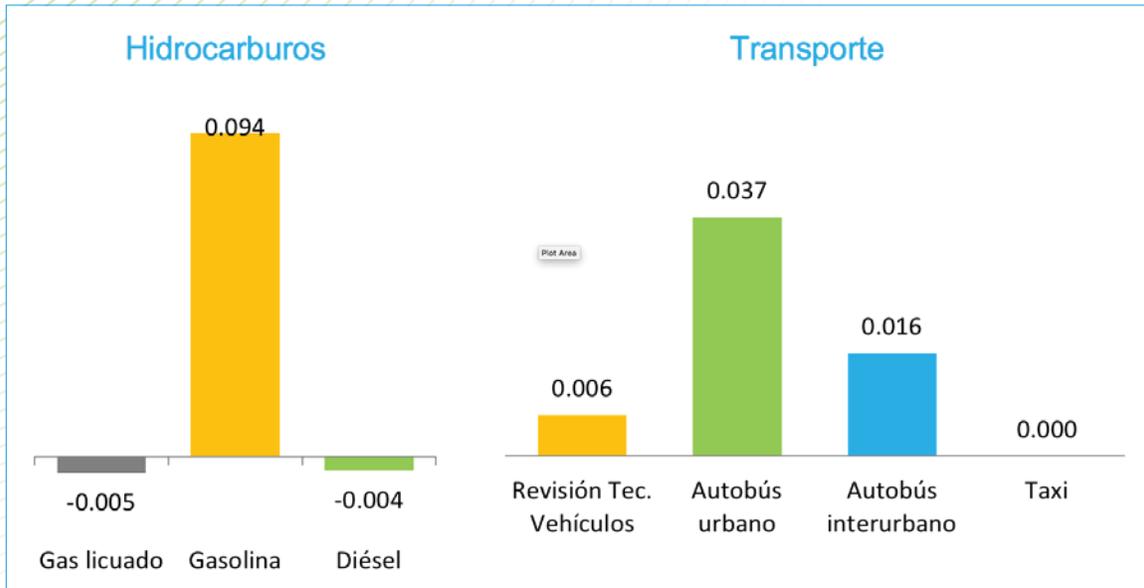


El gráfico 8 muestra los efectos para el mes de mayo en los combustibles y el transporte. Los precios de los servicios públicos que más aumentaron fueron la gasolina y los pasajes de autobús, tanto del servicio urbano como del interurbano, contribuyendo en el efecto en 0,094 puntos, 0,037 puntos y 0,016 puntos, respectivamente. Además, por primera vez desde diciembre de 2004, se registra una variación en el precio de la inspección técnica vehicular y correspondió a un incremento del precio que tuvo un efecto en este índice de 0,006 puntos. Este incremento respondió a una actualización de costos a través de la aplicación de la metodología tarifaria.

El incremento en el precio de la gasolina responde principalmente al aumento en el precio internacional del barril de petróleo; entre lo que destacó como elemento que generara volatilidad en los precios internacionales del barril, las tensiones políticas entre Estados Unidos y Corea del Norte.

Los incrementos en los precios de autobús se realizan por solicitudes de revisión tarifaria – ante incrementos en los costos– de distintos operadores tanto urbanos como interurbanos.

Gráfico 9. Efecto de los precios por bien regulado del sector hidrocarburos y transporte en el IPC. Mayo, 2017 –en puntos–



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC

3.2 Factores coyunturales que inciden en el índice derivado de precios de los bienes y servicios regulados

Las variaciones en los precios de los bienes y servicios regulados se justifican, entre otros, por factores coyunturales y ajenos al mercado nacional. Un ejemplo de ello lo representa las variaciones que experimenta el precio de los combustibles. Estas variaciones están sujetas en parte a las variaciones que experimentan los combustibles en el mercado internacional y que posteriormente deben ser trasladadas vía precio a los usuarios.

Como se observó en el gráfico 2, el índice derivado de bienes y servicios regulados presenta una variabilidad mayor si se le compara con el IPC o el resto de los bienes

y servicios que no son regulados. En este sentido, resulta relevante comprender algunos de los principales factores coyunturales que inciden en las variaciones que experimenta la serie entre junio de 2015 y junio de 2017.

Del análisis del gráfico 2, que muestra el comportamiento de la serie en el período de análisis, se pueden observar 3 segmentos diferentes marcados por cambios en la tendencia a) de junio de 2015 a febrero de 2016, en la que se aprecia una tendencia decreciente del índice de bienes y servicios regulados; b) posteriormente a partir de marzo de 2016 y hasta julio de 2016 con una tendencia creciente y c) finalmente, desde el mes de agosto de 2016, en donde se retorna a una disminución marcada por una tendencia decreciente.

Durante el segundo semestre del 2015 (segmento decreciente de la serie), los servicios regulados que presentaron un mayor efecto sobre la variación del IPC son los siguientes:

- i. Gasolina: Este combustible mostró un efecto a la reducción del IPC durante los meses de setiembre a noviembre, que llegó a alcanzar $-0,330$ puntos en octubre, lo cual representó una variación en el precio con respecto al mes anterior de $-11,34\%$. Las disminuciones en el precio de este bien se explican principalmente porque el precio del crudo de petróleo a nivel internacional registró disminuciones desde mediados del 2014 y al aplicarse el modelo extraordinario de fijación de precios, se aplicaron las rebajas en este combustible.
- ii. Servicio de autobús urbano e interurbano: Estos servicios mostraron un efecto a la reducción del IPC de $-0,050$ puntos y $-0,020$ puntos, respectivamente, en el mes de diciembre de 2015. La disminución de estos precios se debe, principalmente, a la reducción registrada de los precios del petróleo a nivel internacional, lo cual se reflejó al aplicar el modelo de ajuste extraordinario de tarifas que toma en cuenta varios factores, entre ellos los combustibles, los costos operativos, administrativos y salarios.
- iii. Servicio telefónico celular prepago, servicio telefónico celular postpago: Aportaron $-0,040$ puntos y $-0,030$ puntos, respectivamente, a la reducción del IPC. Esta disminución en el precio de estos servicios obedece principalmente al cambio de metodología empleada por la SUTEL a partir de diciembre de 2015.



- iv. Servicio de taxi: De igual forma, tuvo un efecto en la variación del IPC de $-0,040$ puntos en diciembre de 2015. En este caso, esta variación de precios también corresponde, principalmente, a la baja del precio del petróleo a nivel internacional. Mediante la aplicación del procedimiento extraordinario del modelo de regulación económica del servicio de transporte remunerado de personas, modalidad taxi, esta variación en el precio internacional se reflejó al obtener el precio ponderado del combustible (diésel, gasolina súper y gasolina regular).

En el año 2016, el segmento creciente de la serie se explica, principalmente, por los aumentos del precio del petróleo registrados en el mercado internacional y su consiguiente efecto en la estructura de costos de los bienes y servicios regulados.

- i. Para los meses que van de abril a julio se destaca el alza en la gasolina. El mes de julio de 2016 representa el mayor efecto (0,38 puntos); lo anterior dado que se había producido un alza en el crudo del petróleo debido a la decisión de recorte de la producción en países miembros y no miembros de la OPEP. Otros artículos como el servicio de agua (0,05 puntos) y el diésel (0,06 puntos) contribuyeron en la incidencia positiva de efecto en el mes de julio.

En los meses que van de agosto de 2016 a junio de 2017 se registró un efecto o aporte a la disminución del IPC. Los artículos que contribuyeron en mayor medida a esa reducción son:

- i. Servicio de electricidad en los meses de octubre y enero, siendo enero el mes que se registra la mayor contribución (-0,281 puntos). Esta disminución en el precio del servicio se debe a la aplicación de metodología de fijación de tarifas eléctricas del Costo Variable del Combustible (CVC), mediante la cual se calcula cada tres meses el costo de generar energía térmica para cada una de las empresas distribuidoras de electricidad, como producto de la reducción en la cantidad de electricidad que se produce con energía térmica.
- ii. En este segmento decreciente de la serie, los combustibles también tuvieron un aporte importante a la reducción (gasolina en agosto con una reducción de -0,053 puntos, setiembre -0,102 puntos, noviembre -0,006 y diciembre -0,104 puntos). Por su parte, el transporte urbano tuvo un efecto de -0,031 puntos y -0,024 puntos para octubre y noviembre, respectivamente. Esta rebaja obedece a la aplicación, por primera vez, de la metodología ordinaria de autobús, la cual considera las nuevas condiciones operativas aprobadas por el Consejo de Transporte Público.
- iii. Para abril de 2017 el efecto de los bienes y servicios regulados por ARESEP en el IPC fue de 0,092 puntos. Los artículos que más contribuyeron a ese incremento son la electricidad, que aportó 0,092 puntos y el transporte mediante el autobús urbano e interurbano (0,02 puntos y 0,007 puntos, respectivamente). Sin embargo, el gas licuado de petróleo destaca, contrarrestando este efecto de incremento, pues registró una disminución en el precio que tuvo un efecto de -0,04 puntos.

El incremento en los precios de electricidad corresponde a la aplicación de la metodología extraordinaria CVC, que generó un incremento en el precio de las tarifas de generación y como

producto principalmente del incremento del precio de los combustibles.

4. Conclusiones

La regulación de los bienes y servicios en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) es uno de los macroprecios más importantes de la economía, en tanto la canasta de bienes y servicios que se utiliza para su cálculo incorpora 13 bienes y servicios regulados por la ARESEP, que incluye los sectores de energía, transporte, telecomunicaciones, agua y alcantarillado. Las variaciones en el precio de los bienes y servicios regulados tienen un efecto directo en las variaciones mensuales que mide el IPC.

Utilizando la metodología de cálculo empleada por el INEC para la elaboración del IPC y la base de información diseñada por dicho instituto para tales fines, es posible la elaboración de un índice derivado o índice analítico para la canasta de bienes y servicios regulados por la ARESEP-SUTEL. Lo anterior implica, en primer lugar, separar los bienes y servicios regulados por ARESEP-SUTEL de la canasta de bienes y servicios que componen la canasta del IPC con año base 2015.

Los bienes y servicios regulados tienen una participación porcentual de 14,73% en el IPC. 10,57% de los bienes y servicios obedecen a aquellos regulados directamente por la ARESEP, mientras que 4,25% corresponde a los bienes y servicios que regula la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL).

La construcción del índice derivado de bienes y servicios regulados permite conocer y cuantificar los efectos de la regulación económica en la inflación. Desde esta perspectiva se logra cuantificar el efecto de los precios de los bienes y servicios (ByS) que regula la ARESEP y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) durante el periodo que va de junio de 2015 a junio de 2017. El efecto se define como el aporte que la agregación de estos bienes y servicios de la canasta de consumo genera en la variación de este índice general.

La construcción del índice y la medición del efecto permite visualizar mes a mes los efectos de cada sector regulado en el IPC y su contribución al aumento o disminución, considerando el efecto total. Adicionalmente, es posible identificar el tipo de bien o servicio que contribuye al aumento o disminución y su peso en el efecto total.



de 2015. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, 147-RIT-2015, San José del 18 de noviembre de 2015, conoce el Intendente de Transporte el ajuste tarifario de oficio para el servicio de transporte público remunerado de personas en la modalidad taxi para la base de operación regular.

- La Gaceta N° 43 San José, Costa Rica, miércoles 2 de marzo de 2016 Intendencia de Energía, RIE-020-2016 del 26 de febrero de 2016, variación extraordinaria del margen de los distribuidores, agencias y detallistas que comercializan gas licuado de petróleo envasado en diferentes especificaciones de cilindros.

5. Referencias

- Banco Central de Costa Rica. (2016). Programa Macroeconómico 2016-2017.
- Banco Central de Costa Rica. (2017). Programa Macroeconómico 2017-2018.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2015). Metodología de cálculo Índice de Precios al Consumidor. Base 2015. Área de Estadísticas Continuas. Unidad de Índices de Precios. San José, Costa Rica.
- La Gaceta N° 190, Alcance Digital N° 76, San José, Costa Rica, miércoles 30 de setiembre de 2015. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Intendencia de Energía, RIE-096-2015 del 28 de setiembre de 2015. Fijación extraordinaria de precios de los combustibles derivados de los hidrocarburos correspondiente a setiembre de 2015.
- La Gaceta N° 228, Alcance Digital N° 100 San José, Costa Rica, martes 24 de noviembre
- La Gaceta, Alcance Digital N° 310 Intendencia de Energía RIE-108-2016 del 14 de diciembre de 2016, aplicación para el año 2017 de la "Metodología para el ajuste extraordinario de las tarifas del servicio de electricidad, producto de variaciones en el costo de los combustibles (CVC) utilizados en la generación térmica para consumo nacional" para el servicio de generación del ICE y el servicio de distribución de todas las empresas distribuidoras.
- La Gaceta, Alcance N° 272A, San José, Costa Rica, lunes 28 de noviembre de 2016 Intendencia de Energía RIE-102-2016 del 28 de noviembre de 2016 solicitud presentada por la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) para la fijación extraordinaria de precios de los combustibles derivados de los hidrocarburos correspondiente a los meses de octubre y noviembre de 2016.
- La Gaceta, Alcance N° 64. San José, Costa Rica, miércoles 22 de marzo de 2017,

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Intendencia de Energía RIE-019-2017 del 17 de marzo de 2017, aplicación para el II trimestre de 2017 de la "Metodología para el ajuste extraordinario de las tarifas del servicio de electricidad, producto de variaciones en el costo de los combustibles (CVC) utilizados en la generación térmica para consumo nacional" para el servicio de generación del ICE y el servicio de distribución de todas las empresas distribuidoras. ET-015-2017.

- La Gaceta, Alcance N° 57. San José, Costa Rica, martes 14 de marzo de 2017, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Intendencia de Energía RIE-012-2017 del 3 de marzo de 2017, ajuste del margen de operación de la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE).
- La Gaceta, Alcance N° 64. San José, Costa Rica, miércoles 22 de marzo de 2017, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Intendencia de Energía RIE-018-2017 del 17 de marzo de 2017. Recurso de revocatoria interpuesto por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH) contra la Resolución RIE-011-2017 del 2 de marzo de 2017. ET-076-2016.
- La Gaceta, Alcance N° 84 San José, Costa Rica, jueves 20 de abril de 2017, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Intendencia de Energía RIE-030-2017. San José, del 10 de abril de 2017. Ajuste extraordinario de oficio para el servicio de transporte público remunerado de personas, modalidad autobús, a nivel nacional. Expediente ET-005-2017.
- La Gaceta, Alcance N° 96. San José, Costa Rica, jueves 4 de mayo de 2017, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Intendencia de Energía RIE-019-2017, del 17 de marzo de 2017. Solicitud presentada por la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) para la fijación extraordinaria de precios de los combustibles derivados de los hidrocarburos correspondiente a abril de 2017 y variación de precios de los combustibles que expende RECOPE por actualización del impuesto único según Decreto Ejecutivo N° 40391-H.
- La Gaceta, Alcance N° 100. San José, Costa Rica, miércoles 10 de mayo de 2017, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. RIT-029-2017 San José, 5 de mayo de 2017, conoce el Intendente de Transporte la solicitud de ajuste tarifario presentada por Riteve SYC S.A. para el servicio de revisión técnica vehicular.
- Ley N° 7593 y sus Reformas. Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. 1ª ed. - San José, CR. ARESEP, 2008. Costa Rica.

3

Canon, tarifas y precios en la regulación de los servicios públicos

Román Navarro Fallas
Asesor Despacho Regulador General, ARESEP



RESUMEN: I. Análisis de estructura y contenido del Artículo 82 de la Ley N° 7593, el canon de regulación. II. Examen del canon de regulación a la luz de las categorías tributarias. A) Identificación de las categorías tributarias. B) ¿A cuál categoría tributaria corresponde el canon de la regulación? III. Diferencias entre canon, tarifas y precios en los servicios públicos regulados por ARESEP. IV. Conclusiones.

El Artículo 82 de la Ley N° 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), crea el canon de la regulación y establece la forma de cálculo, el procedimiento de aprobación y distribución entre los prestadores de los servicios públicos por actividad regulada. Por otra parte, los Artículos 2 inciso 1), 3 inciso b), 5, 6 incisos b) y d), 9 párrafo tercero, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38 inciso a, 55, 73, 75 inciso b) subinciso ix), 80 inciso 9), todos de la Ley N° 7593, se refieren a las tarifas y precios en la regulación de los servicios públicos.

El uso que la ley hace de los términos “canon, tarifa, precio y servicio al costo” genera algunas dudas a los intérpretes y aplicadores jurídicos de la ley. ¿Es el canon un precio público o por el contrario, se trata de alguna figura tributaria? ¿Cuál es la diferencia entre el canon y la tarifa? ¿El concepto de servicio al costo, asociado tanto a las tarifas como al canon de la regulación, tiene el mismo significado en el contexto del Artículo 3, que el que se le atribuye en el Artículo 82? ¿Qué distingue los precios de mercado de los precios públicos en el marco de la Ley N° 7593? Las páginas siguientes se dedicarán a responder estas interrogantes.

I. Análisis de estructura y contenido del Artículo 82 de la Ley N° 7593: el canon de la regulación

La norma de partida para el análisis del canon de regulación es el Artículo 82 de la Ley N° 7593, del 9 de agosto de 1996. En su texto vigente expresa:

“Artículo 82.- Cálculos del canon.

Por cada actividad regulada, la Autoridad Reguladora cobrará un canon consistente en un cargo anual, que se determinará así:

- a)** *La Autoridad Reguladora calculará el canon de cada actividad, de acuerdo con el principio de servicio al costo y deberá establecer un sistema de costeo apropiado para cada actividad regulada.*
- b)** *Cuando la regulación por actividad involucre varias empresas, la distribución del canon seguirá criterios de proporcionalidad y equidad.*
- c)** *Dentro de la primera quincena de abril de cada año, la Autoridad Reguladora presentará el proyecto de cánones para el año siguiente, con su respectiva justificación técnica, ante la Contraloría General de la República para que lo apruebe. Recibido el proyecto, la Contraloría dará audiencia, por un plazo de diez (10) días hábiles, a las empresas reguladas a fin de que expongan sus observaciones al proyecto de cánones. Transcurrido el plazo, se aplicará el silencio positivo.*
- d)** *El proyecto de cánones deberá aprobarse o improbarse a más tardar el último día hábil del mes de julio del mismo año.*

Según los procedimientos aquí indicados, esa Autoridad someterá a la Contraloría General de

la República, para su aprobación los cánones por nuevos servicios públicos establecidos por la Asamblea Legislativa.

La Autoridad Reguladora determinará los medios y procedimientos adecuados para recaudar los cánones a que se refiere esta ley.

La Autoridad Reguladora estará sujeta al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de la Ley No. 8131, Administración financiera de la República y Presupuestos Públicos, y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En lo demás, se le exceptúa de los alcances y aplicación de esa ley. En su fiscalización, estará sujeta únicamente a las disposiciones de la Contraloría General de la República”.

El Artículo 82 es una norma instrumental y complementaria a aquellas otras contenidas en la Ley N° 7593, que establecen las competencias sustantivas de la ARESEP como, por ejemplo, los principios que constituyen los requisitos esenciales del servicio público o bien, las obligaciones estipuladas en el Artículo 6 para ejercer la regulación sobre los operadores. El Artículo 82 provee los medios financieros indispensables para que la Autoridad Reguladora cuente con los medios personales y materiales necesarios para cumplir con estas atribuciones legales.

Sin los medios financieros, personales y materiales que el canon provee, resultaría imposible ejercer las competencias y satisfacer los fines e intereses públicos a los que sirve la institución y que son su razón de ser.

Entre los objetivos específicos que le corresponde satisfacer a la ARESEP, de conformidad con la ley que la crea, se encuentran: *“Armonizar los intereses de los*

consumidores, usuarios y prestadores de los servicios públicos”, “el equilibrio entre necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de los servicios públicos”, “velar porque se cumplan los requisitos de calidad...” (Artículo 4, Ley N° 7593). Elevando el nivel de mira, se puede decir que la ARESEP persigue contribuir al desarrollo del país, el bienestar y calidad de vida de la población, y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, a través de la regulación tarifaria y la vigilancia de la calidad de los servicios públicos.

En efecto, a través del ejercicio de las potestades regulatoria y tarifaria, la ARESEP persigue la adaptación de los servicios públicos regulados a los avances científicos y tecnológicos, la protección del medio ambiente, el buen funcionamiento de los servicios públicos, el acceso universal de toda la población en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna contraria a la dignidad humana, buscando también la equidad y solidaridad social, la eficiencia económica y la participación ciudadana en la gestión regulatoria.

Existe, pues, en la actividad regulatoria un compromiso con objetivos constitucionales, como la distribución de la riqueza, la organización y estímulo de la producción, el mayor bienestar de la población, la sostenibilidad ambiental, la regulación de monopolios, la protección de los consumidores y el fortalecimiento de la democracia (Artículos 1, 46 y 50 CP). Todos estos objetivos específicos o generales los persigue la ARESEP ejerciendo sus competencias en el marco del Estado Constitucional y Convencional de Derecho.

Hay en la regulación de los servicios públicos económicos un verdadero interés público, *“expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados” (Artículo*

113 LGAP), consistente en que la actividad regulatoria –con absoluto apego al principio de independencia y autonomía frente a las injerencias externas provenientes del Poder Ejecutivo o de los propios regulados y los principios de mejora continua regulatoria, legalidad, eficiencia, eficacia, efectividad, transparencia y rendición de cuentas– alcance los objetivos de garantizar servicios públicos de calidad, universales (ninguno deje de tener acceso por razones geográficas, económicas, sociales, tecnológicas, género, disfuncionalidad física o mental, etc.), humanizados (centrados en la persona humana) y acordes con los requerimientos de desarrollo del país. Interés público que prevalece sobre los intereses de la ARESEP como institución, por la sencilla razón de que la Autoridad Reguladora es un medio o instrumento para la realización efectiva del interés público y los fines públicos involucrados. **La ARESEP legitima su existencia y su quehacer en la medida que logre los cometidos para los cuales fue creada.**

Al ser la fuente de financiamiento de la ARESEP, el canon es la garantía financiera y económica de la ejecución de aquellas competencias y la satisfacción del interés público y los fines constitucional y legalmente asignados. Toda finalidad recaudatoria es instrumental a finalidades públicas sustantivas. Los servicios públicos forman parte del contenido de los derechos de los usuarios en el marco del Estado Constitucional y Social de Derecho.

Ese es el contexto en el que debe analizarse el Artículo 82 de la Ley N° 7593. Por regla general (hay excepciones) la norma jurídica contiene en su estructura un supuesto de hecho y un efecto jurídico. En la tabla siguiente se analizan esos elementos de la estructura y se explica su contenido. En la primera columna se describe el contenido del supuesto de



hecho de la norma, esto es, la realidad que regula. En la segunda columna se describe el efecto jurídico de la norma, es decir, la respuesta del Derecho por medio de la ley a la realidad regulada. En el supuesto de hecho se encuentran hechos, sujetos revestidos de sus propios intereses que buscan protección jurídica. En el efecto, hay sujetos, competencias, obligaciones, derechos, principios jurídicos, fines, que califican la respuesta a la realidad regulada.

Tabla # 1

Contenido del Artículo 82 de la Ley N° 7593

Supuesto de hecho "actividad regulada"		Efecto jurídico "canon consistente en un cargo anual"	
Actividad sometida a regulación	Actividad regulatoria	Sujetos	Conducta (componente de hecho)
Existe una actividad que realizan personas públicas o privadas, consistente en la prestación de un servicio público económico sometida a regulación.	Existe (tiempo y espacio) una actividad administrativa mediante la cual se regulan precios, tarifas y calidad de los servicios públicos económicos.	ARESEP	Calcular y determinar el canon.
			Establecer un sistema de costeo por actividad.
			Distribuir el canon entre regulados por actividad.
			Someter a aprobación de la CGR.
			Determinar medios y procedimientos para recaudar.
		Cobrar, recaudar.	
CGR	Dar audiencia (regulados).	Aprobar o improbar.	
		Participar en audiencia (CGR)	
Regulados	Pagar.		
<i>Sujetos regulados:</i> Personas físicas o jurídicas, públicas o privadas prestadoras del servicio público o actividad regulada	<i>Sujeto:</i> Ente regulador de tarifas, precios y estándares de calidad de las actividades reguladas.	<i>Derechos y obligaciones:</i> Para la ARESEP y la CGR la norma contiene un conjunto de conductas descritas en el punto anterior, mediante las cuales actúan obligaciones, derechos y potestades. La ARESEP tiene derecho al canon. Para los regulados participar en la audiencia es un derecho, mientras que pagar el canon es una obligación.	
El hecho generador del canon es la actividad jurídica regulatoria, no la actividad regulada. Cuando la norma pone el énfasis en el concepto de "actividad regulada", es precisamente porque da cuenta de que sobre la actividad (servicio público) ha recaído la actividad regulatoria (no podría denominarse regulada, en pasado, sino es porque ha tenido que soportar la actividad pública de regulación). El canon recae sobre la actividad sometida a regulación por causa de la regulación recibida.		<i>Principio de afectación:</i> Los ingresos del canon tienen que destinarse exclusivamente a la actividad regulatoria.	
		<i>Principio de obligatoriedad:</i> El pago del canon es impuesto por ley y se concreta en una acción administrativa que el regulado no puede rechazar so pena de incumplimiento y sanción.	
		<i>Principio de equivalencia:</i> Los ingresos totales deben corresponder con los costos totales (es lo que la norma llama principio de servicio al costo).	
		<i>Principio de interdependencia, contraprestación o beneficio:</i> La actividad regulatoria se dirige a los regulados contribuyentes	
		<i>Principio de capacidad económica:</i> Se distribuye el canon entre prestadores siguiendo el principio de proporcionalidad y equidad.	

Tabla # 1

Contenido del Artículo 82 de la Ley N° 7593

El interés subyacente en el obligado a pagar es obtener un beneficio directo de la actividad regulatoria. Pero la actividad regulatoria es una actividad pública, objetiva, técnica, regular (legalidad). Puede ser que no satisfaga el interés individual (si no se ajusta a los criterios técnicos y jurídicos). La actividad regulatoria está obligada a garantizar el equilibrio financiero del prestador (imposición legal, no contractual), no a satisfacer los intereses particulares. No se paga por una contraprestación individual, sino por una actividad pública.

Principio de control: No se deja en manos de la ARESEP definir sus necesidades financieras. Sobre ello pueden opinar los contribuyentes y aprobar o improbar la CGR (un tercero imparcial).

Fin: La finalidad inmediata es recaudatoria y financiera. Busca financiar al Ente Regulator.

Fin: La finalidad mediata es hacer posible la satisfacción de los fines e intereses públicos. La finalidad inmediata es dotar de financiamiento a la ARESEP para que se provea de recursos humanos y materiales necesarios para su función.

Valores: Racionalidad, provisión con medida, control imparcial, transparencia, solidaridad, equidad y participación.

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del Artículo 82 de la Ley N° 7593



De acuerdo con lo que establece el artículo sub examine, el canon consiste en un monto, variable cada año por su relación con los costos de la actividad que financia, que se calcula por actividad regulada. Es lo que expresa la norma con las frases “por cada actividad”, “calculará el canon de cada actividad” y luego, el monto que se obtiene por actividad se “distribuye” entre los diferentes prestadores de los servicios públicos de esa particular actividad.

La norma no dispone la forma como se clasifican las diferentes actividades reguladas, ARESEP utiliza cuatro grandes clasificaciones: energía (electricidad, combustibles, etc.), agua (acueducto, alcantarillado, riego, etc.), transporte (buses, taxis, ferrocarril, cabotaje, etc.) y telecomunicaciones (esta última tiene su regulación propia y diferente forma de financiamiento).

El canon es una obligación que la ley impone a los prestadores de los servicios públicos y actividades reguladas. El Artículo 632 del Código Civil dispone que *“las causas productoras de obligación son: los contratos, los cuasicontratos, los delitos, los cuasidelitos y la ley”*. El canon es una obligación que deriva de la ley de forma imperativa y unilateral. Entre la Autoridad Reguladora y los sujetos regulados no existe una relación contractual, bilateral y voluntaria. El canon no es negociable. Es indisponible para las partes. La actividad administrativa regulatoria, hecho generador del canon, también viene impuesta por ley, normas de Derecho Público indisponibles interpartes, donde la Autoridad Reguladora está obligada a ejercer sus competencias y los regulados a soportarlas, independientemente del título habilitante (ley, concesión, permiso, delegación, etc.), estableciéndose entre los regulados y la Autoridad Reguladora una relación de especial sujeción. En consecuencia, ya se trate de la actividad regulatoria o del canon, ambas son coactivas,

obligatorias, ex lege, imperativas. Tanto quien la realiza como quienes la soportan están obligados jurídicamente a asumir el rol que les corresponde, cobrar y recaudar uno, pagar el otro, toda vez que se está en presencia de un régimen de Derecho Público.

El hecho generador del canon es la actividad administrativa regulatoria, que se desprende de las frases “para cada actividad regulada”, “la regulación por actividad”, contenidas en el párrafo primero y el inciso b) del Artículo 82 de la Ley N° 7593. Como se observa, al analizar el supuesto de hecho de la norma, el hecho generador del canon no es la existencia de la actividad regulada (servicio público de suministro de energía eléctrica, agua para consumo humano, transporte público, suministro de combustibles, etc.); es la existencia de la actividad regulatoria, es decir, de una actividad administrativa, pública, tendiente a la satisfacción del interés público y por ende, garantizar servicios de calidad, asequibles, accesibles, continuos, adaptados a los cambios tecnológicos, científicos y culturales, que satisfagan las necesidades de la población y los requerimientos para el desarrollo del país. Aunque lo que se financia con el canon es la actividad regulatoria, la obligación de financiarla recae sobre la actividad regulada, en particular sobre los prestadores de los servicios públicos.

Lo que importa no es que el hecho generador pueda verificarse o no respecto del obligado durante ese lapso (un año). La actividad regulatoria no está para satisfacer concepciones subjetivas (individuales, particulares) de beneficio; está para satisfacer una idea pública (interés público, bien común) de beneficio. El interés individual que satisface y alcanza protección es aquel que concuerda con la regulación objetiva, jurídica y técnica, de Derecho Público, que encuentre protección en el marco regulatorio vigente.

Es verdad que el Artículo 4 de la Ley N° 7593 habla de las “necesidades e intereses” del prestador, pero la idea de interés general o bien común se encuentra en el mismo Artículo 4, cuando obliga a la Autoridad Reguladora a conciliarlos con las necesidades e intereses del usuario y consumidor. Los intereses económicos del prestador suelen encontrarse en abierta contradicción con los de los usuarios.



La ley le otorga el derecho a ambos (prestadores y organizaciones de usuarios legalmente constituidas) a presentar solicitudes de modificación tarifaria (Artículo 30, Ley N° 7593)¹. Sin embargo, dispone que

¹ Es interesante constatar una aparente contradicción en el Artículo 30 de la Ley N° 7593. En efecto, en el párrafo primero establece que los prestadores “podrán presentar solicitudes de fijación o cambio de tarifas”, mientras que en el párrafo segundo dispone que “los prestadores deberán presentar, por lo menos una vez al año, un estudio ordinario.” Una posible interpretación es que tienen el derecho de presentar solicitudes tarifarias en cualquier tiempo, para revisión ordinaria o extraordinaria, pero obligatoriamente una solicitud ordinaria al año. El derecho ampara su interés individual y la obligación ampara el interés público (que ningún prestador obtenga beneficios excesivos por encima de sus costos). Sin embargo, en la práctica –en la mayoría de los casos provocado por la propia metodología y modelo tarifario– los prestadores no cumplen con esa obligación y de alguna manera se ha convertido en “costumbre administrativa” (aunque contra la inobservancia de la ley no puede “alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario” –Artículo 129 CP–). Como tanto la obligación de presentar una solicitud de fijación ordinaria que contempla el estudio de los factores de costo e inversión de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del Artículo 3 de la Ley N° 7593 y la intervención de oficio por el Ente Regulador persiguen el interés público, lo correcto sería: 1) la metodología que se diseñe debe incentivar la conducta del prestador a cumplir con esa obligación. La razón por la que no solicita el despliegue de la actividad regulatoria es porque de la metodología y fijación tarifaria vigente obtiene mayores beneficios a los que no está dispuesto a renunciar. 2) En caso de que no se presente, el Ente Regulador debe tener la capacidad de realizar de oficio la revisión ordinaria de la tarifaria. Sin duda, un comportamiento administrativo de esa naturaleza pasará, posiblemente, por un incre-

la Autoridad Reguladora “podrá modificar, aprobar o rechazar esas peticiones”. El beneficio individual legítimo está regulado en la propia Ley N° 7593, en dos derechos, principios y garantías fundamentales: el servicio al costo, incluida por supuesto la rentabilidad en caso de prestación indirecta del servicio público (inciso b, del Artículo 3) y el equilibrio financiero (inciso a, Artículo 31). El Artículo 30 también dispone que la Aresep “podrá” –esto es una facultad, no una obligación (para cuyo caso expresaría “deberá”)– “realizar de oficio, modificaciones ordinarias...”. Se busca conciliar los intereses particulares con los públicos. En defensa de los primeros estipula el derecho de los prestadores y de los usuarios a instar la actividad regulatoria en su beneficio. En satisfacción de los segundos, otorga a la ARESEP la facultad de rechazar solicitudes contrarias a la regulación e intervenir de oficio o a instancia de parte para lograr los fines públicos, sea un aumento de la tarifa o una disminución de esta –en ambos casos– en procura del reconocimiento de los costos (incluida la rentabilidad y el rédito para el desarrollo) y el equilibrio financiero, garantías esenciales no solo del prestador, sino también de servicios públicos de calidad para los usuarios.

mento del recurso humano, al menos en transporte, que deberá ser financiado por medio del canon.



En otras palabras, a la obligación de pagar el canon no viene aparejada la obtención de un beneficio a modo de contraprestación contractual, bilateral o sinalagmática, esto es, en clave personal. La sola existencia de la actividad regulatoria supone un beneficio para la colectividad, en primer lugar y en segundo, para prestadores y usuarios en el caso concreto, a la luz de las reglas jurídicas, económicas y técnicas vigentes. Esta idea es importante, porque los regulados (sujetos pasivos de la obligación de pagar el canon) están obligados a pagar el canon aunque la actividad regulatoria no les beneficie o sea contraria a sus intereses (por ejemplo, una reducción en la tarifa). El pago no está asociado a la obtención de un beneficio leído en clave de sus propios intereses individuales.

El canon se corresponde con la existencia y ejercicio de una actividad pública, administrativa, que está directamente enfocada en impactar (positiva o negativamente, con apego a Derecho) en la actividad que realiza el contribuyente. Se encuentran unidos por un principio de interdependencia no solo la actividad regulada y quien la realiza se encuentra en una relación de interdependencia con la actividad jurídico-regulatoria, sino también el canon que tiene por hecho generador dicha actividad, como ya consta. En consecuencia, el pago es imperativo, aunque respecto de ese particular contribuyente no se despliegue actividad regulatoria específica y directa. Una vez que se configura el hecho generador, surge la obligación jurídica del pago.

Conviene decir algo más en relación con la actividad regulatoria y no es otra que se está en presencia de una actividad inherente al Estado. Para estos efectos se distingue, entre aquellas funciones del Estado que no pueden salir de su órbita de acción, porque –de hacerlo– se desnaturaliza o desfigura la noción de Estado, de aquellas otras que ha asumido, pero de las cuales puede prescindir nuevamente sin que se desnaturalice como entidad pública.

Dentro de las primeras están las funciones que guardan relación con el concepto de soberanía y se expresan en actos de autoridad en ejercicio de potestades de imperio, como por ejemplo la función legislativa, la jurisdiccional y la de policía, por mencionar algunas. Entre las segundas, se hallan las funciones asumidas por el Estado contemporáneo ligadas al Estado Social de Derecho que bien puede ejercer directamente o a través de terceros (gestión indirecta). Ejemplo de estas funciones son los servicios económicos y sociales de servicios sociales de salud, educación y seguridad social. Ejemplo de servicios públicos económicos los regulados por la ARESEP, entre ellos, los servicios de suministro de electricidad, agua, telecomunicaciones y transporte. Ejemplo de prestación directa la que realiza el ICE o el AyA; ejemplo de prestación indirecta, la que realizan las asociaciones administradoras de los sistemas de acueducto y alcantarillado comunal (ASADAS) por delegación, las empresas de transporte público modalidad autobús por concesión o permiso. Nada impide, como ha sucedido en otros países, que se privaticen estos servicios (pasan de propiedad pública a propiedad privada) o incluso, cuando es posible que se liberalicen (se rompe el monopolio, sea público o privado y se somete al mercado bajo reglas de competencia, los agentes económicos pueden ser públicos y privados –ejemplo telecomunicaciones– o solo privados).

Como se observa, las funciones legislativa, jurisdiccional o de policía no pueden salir de la órbita del Estado, mientras los servicios públicos económicos sí. La actividad regulatoria es inherente al Estado. A través de ella se ejercen potestades de imperio que se expresa en actos de autoridad (en virtud de las cuales se pueden crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de los administrados), como la fijación tarifaria, la revocación de la concesión o permiso, multa, etcétera.

Consta hasta aquí que el canon es una obligación de pagar una suma de dinero, la cual viene impuesta por ley, que no surge de relación contractual alguna, cuyo hecho generador es una actividad administrativa de carácter público, inherente al Estado, denominada actividad regulatoria, que se rige por reglas y principios técnicos y jurídicos de Derecho Público (Artículo 16 LGAP), donde el beneficio esperado por el contribuyente se desprende de esas reglas de naturaleza pública.

El acreedor del canon (sujeto activo) es la ARESEP. La entidad tiene la obligación de determinar y calcular la cuantía del canon a la luz del interés público y fines públicos a satisfacer de conformidad con la ley y la Constitución. La planificación institucional y los distintos programas y proyectos deben estar directamente dirigidos a la consecución de aquellos fines. Los recursos financieros y presupuestarios están al servicio de estos objetivos e instrumentos. Una vez definida la cuota y hecho el cobro, el canon es un derecho patrimonial de la ARESEP, que puede reclamar al sujeto pasivo en caso de incumplimiento, por las vías administrativas y jurisdiccionales correspondientes. La ARESEP no puede dejar de cobrarlo, porque no es un derecho renunciable, por cuanto no está constituido exclusivamente a favor suyo; está al servicio

de fines sustantivos orientados a favorecer a terceros (los usuarios de los servicios públicos).

Cosa distinta son las reglas y procedimientos para el cálculo, la aprobación y la distribución por actividad. De acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 82 de la Ley N° 7593, corresponde a la ARESEP calcular el canon por actividad, para lo cual establecerá un complejo sistema de costeo. Es interesante que el legislador, ya fuera por influencia de los principios de interdependencia y contraprestación –en virtud de los cuales no solo se establece un vínculo entre el pago y la actividad administrativa financiada, sino también una contraprestación que se garantiza destinando los recursos recaudados para proveer bienes y servicios a los contribuyentes– o bien, influenciado por ideas reduccionistas de eficiencia o eficacia –que las convierten en simple economía de medios y en medición cuantitativa más que cualitativa o de impacto en los objetivos públicos y sociales– o simplemente, porque quería lograr racionalidad en el gasto, cualquiera fuera su idea, lo cierto es que obligó a la ARESEP a realizar un complejo y costoso sistema de costeo del tiempo invertido en cada actividad, no sin enormes dificultades para asignar a cada actividad los gastos generales o indirectos en los que incurre la institución al desplegar la actividad regulatoria.

En relación con el procedimiento de aprobación, el legislador utilizó sabias reglas, obligó al ente interesado a su justificación técnica y sometió la revisión del cálculo a un tercero imparcial (que no obtiene beneficio alguno del acto). La aprobación es un acto de control fundado generalmente en el principio de control (también puede fundarse en el principio de responsabilidad, pero este no es el caso), con el que se quiere introducir reglas de racionalidad y mesura al cálculo. Sin embargo, parece importante que la Contraloría General de la República –al ejercer control– tome en consideración la satisfacción de los fines públicos, el impacto de la regulación y los servicios públicos en la economía, el desarrollo y el bienestar de la población costarricense.

Al menos dos principios son esenciales de tener en cuenta al calcular el canon y presupuestar los ingresos. El primero de ellos es el *principio de afectación*, en virtud del cual los ingresos obtenidos se destinarán exclusivamente a financiar la actividad regulatoria, dado que esa es la finalidad específica para la que se establecieron. Este principio ha de entenderse de la forma más amplia posible, la actividad regulatoria de todo el ente y no exclusivamente de la actividad que lo paga; de lo contrario, la ARESEP estaría impedida a realizar estudios –por ejemplo– para la regulación de nuevos servicios, de los cuales



todavía no puede cobrar canon alguno. El segundo es el principio de equivalencia. El Artículo 82 lo denomina “principio de servicio al costo”. En virtud de este principio tiene que darse una correspondencia global entre los costos del ente o la actividad que se financia y los ingresos que se obtienen con la recaudación del canon. De ninguna manera debe interpretarse como una correlación entre actividad administrativa y

sujeto pasivo. Como ya se explicó, no es una contraprestación regida por una relación contractual, bilateral o sinalagmática.

En la tabla siguiente se explica la diferencia entre los conceptos de “servicio al costo” contenidos en el inciso b) del Artículo 3 y el expresado en el inciso a) del numeral 82, ambos de la Ley N° 7593.

Tabla # 2	
Diferencias entre servicio al costo previsto en el inciso b) del Artículo 3 y el inciso a) del Artículo 82 de la Ley N° 7593	
Servicio al costo inciso b) artículo 3	Servicio al costo del inciso a) Artículo 82
Texto legal: “b) Principio que determina la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad...”.	Texto legal: “a) La Autoridad Reguladora calculará el canon de cada actividad, de acuerdo con el principio de servicio al costo y deberá establecer un sistema de costeo para cada actividad regulada”.
Sustenta la fijación de tarifas y precios de las actividades reguladas.	Sustenta la fijación del canon de la actividad regulatoria.
Además de los costos, incluye un porcentaje por rentabilidad o rédito para el desarrollo (los ingresos superan los costos).	Principio de equivalencia razonable: Solo se reconocen los costos. Por ninguna razón los ingresos deben superar los costos. En caso de suceder, se admite devolución o bien, reducción de la cuota para el próximo período.
El principio de servicio al costo sirve de límite a la potestad tarifaria.	El principio de equivalencia evita que la cuantificación del canon se desvincule de los costos de la actividad regulatoria, que constituye su hecho generador. Es un límite a la potestad tributaria.
Deviene en garantía del derecho del prestador de los servicios públicos al equilibrio financiero.	Deviene en garantía del derecho a los recursos financieros del Ente Regulador y su actividad sustantiva.
Mediante este principio se tutela el derecho de los usuarios a servicios públicos de calidad, continuos, universales, accesibles y asequibles.	Mediante este principio se tutela el ejercicio de la actividad regulatoria acorde con fines sustantivos legal y constitucional, orientados al mejoramiento de la calidad de vida de la población y el desarrollo del país.
Fuente: Elaboración propia a partir de la comparación entre ambas normas de la Ley N° 7593	

Sobre la distribución del canon entre los prestadores de los servicios públicos, en cada actividad debe tenerse presente los principios contenidos en los incisos a) y b) del Artículo 82. En primer lugar, conviene recordar que el principio de equivalencia informa el monto total a recaudar, pero no necesariamente el costo individual. *“El costo del servicio cumple la función de establecer un límite superior, una relación o razonable equivalencia entre lo recaudado y lo que cuesta prestar el servicio; pero, una vez establecido dicho límite global, la distribución de la carga tributaria individual deberá realizarse entre los distintos obligados a los que el servicio afecta, conforme a criterios de capacidad contributiva, de modo de distribuir ese costo total, o global, con justicia en el caso concreto”*². En segundo lugar, con la idea de introducir esos criterios de justicia en la distribución, el inciso b) refiere a los principios de proporcionalidad y equidad, que en términos generales guardan estrecha relación con el principio de capacidad económica o contributiva del Derecho Tributario. Aquí también se esconde el principio de solidaridad, pues unos contribuyen más que otros al sostenimiento de la actividad pública regulatoria. Los principios de proporcionalidad y equidad procuran una distribución del canon calculado por actividad entre los prestadores, atendiendo a la capacidad económica o contributiva de cada uno. Ni el costo de la actividad regulatoria en relación directa con el sujeto pasivo se proyecta a la cuota que paga ni lo que paga corresponde con una distribución igualitaria de los costos.

Por exigencia de los principios de afectación del canon y equivalencia razonable entre ingresos y costos, cuando la recaudación del período es superior a los costos presupuestados, las Administraciones Públicas suelen seguir uno de dos caminos:

devolver el excedente siguiendo el principio de proporcionalidad en relación con el pago o bien, incorporarlos al presupuesto siguiente aplicando una disminución en el canon y la cuota a pagar para el próximo período. La ARESEP ha seguido ambas.

II. Examen del canon de regulación a la luz de las categorías tributarias

La Procuraduría General de la República le ha negado carácter tributario al canon de la regulación. Sin embargo, analizada la figura, parece evidenciar, desde cualquier ángulo en que se le mire, que es una categoría tributaria. En todo caso, para confirmar o descartar esa presunción preliminar se debe estudiar el canon a la luz de las tres categorías clásicas de tributos para arribar a conclusiones definitivas.

A) Impuestos, tasas y contribuciones especiales

El Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT), Ley N° 4755 del 3 de mayo de 1971, define el tributo como *“las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”*. El punto principal sobre el que la moderna doctrina tributaria pone énfasis es en la interpretación de los tributos y el Derecho Tributario, a la luz de los valores, principios y derechos reconocidos en los instrumentos normativos típicos del Estado Constitucional y Convencional de Derecho. En ese sentido, por ejemplo, la finalidad o función recaudatoria de los tributos toma un sentido instrumental (no central) a la satisfacción de necesidades sociales, fines y derechos reconocidos en la Constitución.

² Torrealba, A., p. 113.

Son comunes los tributos que están dirigidos a la consecución de fines públicos, donde la finalidad recaudatoria no es ni de lejos la principal; es un elemento más de la política pública para lograr objetivos constitucionales. Piénsese, por ejemplo, en el impuesto a los cigarrillos de tabaco. El objetivo es la salud pública, disminuir la prevalencia del fumado y las enfermedades que vienen asociadas con su consumo. El impuesto es solo una estrategia más para subir el costo, establecer barreras de entrada fundadas en el precio y promover o disuadir comportamientos. Como la finalidad recaudatoria no es la principal, corre en sentido opuesto a la satisfacción de la finalidad. Si disminuye el consumo, se logra el fin público, pero al mismo tiempo disminuyen los ingresos. El impuesto tiene el mismo valor estratégico que la prohibición de toda publicidad comercial de productos de tabaco, la prohibición de fumar en espacios públicos o la eliminación de las cajetillas de diez cigarrillos. Como se observa, la finalidad fundamental de los tributos es la satisfacción de necesidades, intereses y fines públicos. Por esa razón, los tributos –no solo los impuestos– se explican desde el principio de solidaridad. Los recursos financieros responden a fines constitucionales y principios de justicia distributiva.

Siguiendo ese orden de ideas, Torrealba define los tributos como:

“la prestación coactiva, establecida unilateralmente por el Estado u otro Ente Público, normalmente pecuniaria, que se exige, en uso del poder atribuido y limitado por la Constitución y las leyes, de quienes a éstas están sometidas en virtud de un deber de solidaridad social. Se trata de prestaciones que tienen como finalidad fundamental la satisfacción de necesidades públicas, por lo que no constituyen la sanción de un acto

ilícito, que se establecen u organizan en conexión con presupuestos de hecho previstos en forma general y que se hacen efectivas normalmente mediante una combinación de actuaciones de los obligados tributarios en cumplimiento de deberes de colaboración y autoliquidación y el desarrollo de la actividad financiera administrativa”³.

Con esa misma altura de miras hay que apreciar la actividad regulatoria y el canon de regulación. Cuando la ARESEP elabora una metodología para la fijación tarifaria del transporte público de autobuses, toma en cuenta la seguridad de los usuarios, el medio ambiente, la importancia del avance tecnológico para el desarrollo del país, la asequibilidad del servicio, la accesibilidad independientemente del área geográfica, la deficiencia física o mental del usuario (para que no se convierta en discapacidad) y políticas públicas sobre el adulto mayor, entre otros bienes jurídicos de rango constitucional. El canon es absolutamente instrumental a esos fines, intereses y necesidades públicas. El principio de solidaridad se manifiesta, en primer lugar, en el hecho de que quienes financian la actividad regulatoria son los usuarios a través de la tarifa y segundo, en el hecho de que la regulación es general, más amplia en sus alcances y efectos que su manifestación específica en cada actividad regulada.

Tres son las categorías tributarias: impuestos, tasas y contribuciones especiales. Conviene caracterizar cada una de previo a constatar qué tipo de categoría tributaria es el canon de regulación.

³ Torrealba, A., p. 33.

Tabla # 3

Características distintivas de las categorías tributarias

Parámetro	Impuesto	Tasa	Contribución especial
Definición legal	Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.	Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado.	Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación.
Hecho generador	En el hecho generador no aparece una actividad administrativa. No existe relación entre prestación coactiva y actividad estatal (<i>Principio de independencia</i>).	En el hecho generador aparece un servicio o actividad administrativa inherente al Estado (ejercicio potestad de imperio, autoridad y soberanía) que se refiere, afecta o beneficia al contribuyente (no es una relación contractual, no requiere solicitud del sujeto pasivo). Se rige por el <i>principio de interdependencia</i> .	En el hecho generador aparece una obra o actividad administrativa pública que beneficia de manera directa al sujeto pasivo, incrementando el valor de sus bienes. Se rige por el <i>principio de interdependencia</i> .
Función contributiva	Financia servicios (en sentido amplio) indivisibles. Generalmente de uso o consumo no rival ni excluyente.	Financia gastos corrientes de servicios divisibles. <i>Principio de equivalencia del costo del servicio o actividad</i> coincide con los ingresos de forma global (no individual). El <i>principio de afectación del tributo</i> (tasa) al financiamiento del servicio del hecho generador.	Financian costos de inversión o capital. Se rige también por el <i>principio de afectación del tributo</i> (contribución especial) al financiamiento de la obra pública o actividad estatal que beneficia al contribuyente y a la colectividad.



Tabla # 3

Características distintivas de las categorías tributarias

Justicia material	<p><i>Principio de solidaridad</i> (sacrificio del interés individual, ausencia de contraprestación directa, satisfacción de interés público).</p>	<p><i>Principio de beneficio</i> o contraprestación (no es de naturaleza contractual, sinalagmática).</p> <p>La solidaridad se cumple de manera relativa cuando el contribuyente no paga exactamente el costo del servicio.</p>	<p><i>Principio de beneficio</i>: El incremento de valor a sus bienes debe ser efectivo.</p> <p>La solidaridad se cumple, porque la obra o actividad tiene un beneficio colectivo y generalmente la contribución especial no financia la totalidad de la obra ni la cuota paga exactamente el beneficio.</p>
	<p>Los impuestos tienen que tomar en consideración el <i>principio de capacidad contributiva</i> y respetar el mínimo vital de las personas.</p>	<p>El <i>principio de capacidad contributiva</i> se toma en cuenta en las tasas en la medida que opera el principio de equidad.</p>	<p>La contribución especial responde al incremento que la obra o actividad pública ha ocasionado de forma no meritoria en el contribuyente. En esa medida toma en cuenta el <i>principio de capacidad contributiva</i> (grava manifestación de riqueza).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible

Todos los tributos son coactivos. Vienen establecidos por ley, ex lege, existe reserva de ley en la materia. En cualquiera de las categorías, la obligación surge una vez que se verifica el hecho imponible o generador de la obligación tributaria. Nadie está obligado a

colocarse en la hipótesis del hecho generador. El Derecho es un orden para la libertad, pero si se encuentra en el supuesto de hecho de la norma, está obligado a pagar el tributo establecido como consecuencia jurídica. La reserva de ley puede ser absoluta o relativa. En

el primer caso no admite que el reglamento regule algún aspecto de la materia, mientras que la segunda sí. En materia tributaria opera la reserva de ley relativa. La ley regula los elementos esenciales del tributo y el reglamento desarrolla el resto. La exigencia de una mayor regulación legal (la mayor cantidad de elementos) es reclamada respecto de impuestos y contribuciones especiales y menos de las tasas que –a diferencia de las otras dos– son muchas las actividades estatales o servicios inherentes al Estado que se pueden financiar a través de esta figura tributaria.

En relación con la aplicación del principio de reserva de ley a las tasas en España, Varona explica:

“Las tasas, como cualquier tributo, deben quedar sometidas al principio de reserva de ley en materia tributaria, tal y como preceptúa el artículo 31.3 CE. Este precepto recoge una reserva de ley relativa, ya que –y así lo ha entendido el TC– los términos son “con arreglo a la ley” no apuntan tanto a que todos y cada uno de los elementos de los tributos se encuentren en normas de rango legal, como que aquellos aspectos esenciales del tributo se regulen en la Ley, sin que el legislador pueda abdicar de tal función” (p. 6479).

Existen elementos esenciales que deben venir regulados por la ley; por ejemplo, el hecho generador del tributo (Artículo 11 CNPT). Si la ley regula aquellos elementos susceptibles de desarrollo reglamentario, operan respecto de ellos los principios de conservación del rango y paralelismo de las formas.

El elemento objetivo del hecho generador diferencia nítidamente las tres categorías. En el caso del impuesto, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 4 CNPT, es la

ausencia de una actividad administrativa. No existe ninguna relación jurídica entre el cumplimiento de la obligación tributaria y una actividad estatal correlativa. En el impuesto, la relación entre actividad administrativa y obligación tributaria se rige por el principio de independencia. Lo opuesto opera en relación con las tasas y las contribuciones especiales. En ambos casos existe una actividad administrativa en el elemento objetivo del hecho generador de la obligación tributaria. En el caso de las tasas, se trata de una actividad administrativa o servicios inherentes al Estado, calificados por la doctrina como actos de autoridad, mediante los cuales se ejercen potestades de imperio ligadas al concepto de soberanía. En las contribuciones especiales el hecho generador son obras públicas o actividades administrativas que producen un beneficio en el patrimonio del contribuyente (Pérez, F. 1988, p. 117). En ambos casos existe una relación jurídica necesaria entre la actividad administrativa o la obra pública y la obligación tributaria, regida por el principio de interdependencia, principio opuesto al que sustenta el impuesto.

Ahora bien, ni en las tasas ni en las contribuciones especiales la contraprestación es de naturaleza contractual, sinalagmática; de ser así, se estaría en presencia de precios públicos y no tributos. Así, por ejemplo, la contraprestación que recibe el contribuyente de la tasa es regida por el Derecho Público. El sujeto pasivo no obtiene un beneficio en los términos de una relación bilateral o contractual. Al regirse la actividad por el ordenamiento jurídico administrativo, puede suceder que la acción del Estado en busca del interés público afecte negativamente sus intereses. Lo que realmente importa para efectos del principio de interdependencia es que la actividad administrativa está dirigida al contribuyente, que en términos generales le

beneficia dentro del marco de la satisfacción de intereses públicos.

Otro elemento diferenciador de las categorías tributarias es la finalidad contributiva de cada una. Se dice que los impuestos se destinan a financiar servicios o actividades públicas indivisibles. El beneficio está dirigido a unas personas con unos requisitos determinados por el Derecho Público, donde no suele encontrarse el contribuyente. En otras palabras, el sujeto pasivo no puede exigir una contraprestación concreta, directa a cambio del cumplimiento de la obligación tributaria. No existe beneficio identificable o singular.

Las tasas –a diferencia de los impuestos– financian actividades públicas divisibles. Los recursos se utilizan para tener una oferta de bienes y servicios donde el contribuyente

aparece como consumidor o usuario. La tasa se paga a modo de contraprestación. Sin embargo, como ya se explicó, la idea de contraprestación está lejos de la que se maneja en el derecho de los contratos. La cuota que paga cada contribuyente no financia el valor real de la actividad estatal dirigida a él. Como se verá, respecto de las tasas también tiene lugar el principio de capacidad económica o contributiva y no todos pagan igual. La tasa cumple su función contributiva a la luz del principio de equivalencia, en virtud del cual los ingresos globales provenientes del pago de la tasa deben ser equivalentes a los costos totales de la prestación del servicio o actividad administrativa. Los ingresos no deben exceder los recursos requeridos para financiar los gastos directos e indirectos de la actividad durante el correspondiente período fiscal.

Tabla # 4

Diferencia entre contraprestación y equivalencia

Principio de contraprestación	Principio de equivalencia
La persona paga el valor del servicio o actividad recibida.	El sujeto pasivo aporta para los ingresos globales con los que se financian los costos globales de la actividad.
El beneficio es individual y directo.	La actividad podría beneficiar o afectar los intereses individuales. La clave es que está referida a él.
El servicio o actividad tiende a satisfacer el interés individual del pagador.	La satisfacción del sujeto pasivo se hace en el marco de una concepción de Derecho Público. El interés individual se ve satisfecho en el marco del logro de los intereses públicos.
Es propio de las relaciones contractuales, por ejemplo, las que tienen lugar en los servicios públicos económicos entre usuarios y prestador.	Es propio de actividades o servicios de Derecho Público, del ejercicio de potestades de imperio, actos de autoridad y soberanía,
Los cálculos del precio garantizan costo y rentabilidad (o precios de mercado en la contratación privada).	El sistema de costeo debe limitarse a garantizar la equivalencia ingresos-costos requeridos para el período fiscal.

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible

La contribución especial se emplea para el financiamiento de obras y actividades de la administración que producen un incremento directo en el patrimonio del contribuyente. La finalidad contributiva de esta categoría tributaria se encuentra en que sirve para financiar costos asociados con la inversión, mientras que la tasa se destina a financiar gastos corrientes. La clave para el establecimiento de una contribución especial es la identificación de ese incremento no merecido (no es producto de su esfuerzo) en el patrimonio del sujeto pasivo, ocasionado por una obra pública o la apertura de una actividad o servicio público (por ejemplo, la apertura de estaciones de bomberos en una comunidad suele incrementar los beneficios de las asegurados en los seguros contra incendios).

Tanto en el caso de las tasas como de las contribuciones especiales, rige el *principio de afectación del tributo*, en virtud del cual los ingresos percibidos tienen que destinarse exclusivamente al financiamiento del servicio o actividad administrativa involucrada. De ninguna manera los ingresos pueden destinarse para financiar una actividad distinta a aquella contemplada en el hecho generador del tributo. La actividad constituye la razón de ser de la obligación tributaria.

Para garantizar los principios de afectación del tributo y equivalencia razonable entre ingresos y gastos, el Derecho español obliga a la confección de una Memoria económico-financiera del servicio: *"...los proyectos de las normas que regulen esta clase de tributos contengan una Memoria económico financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta. El incumplimiento de este requisito motivará la nulidad de pleno derecho de aquellas disposiciones"* (Varona, A., p. 6479). Contar con esos estudios técnicos sobre el

requerimiento de recursos permite mayor transparencia de la actuación administrativa, facilita el control (ciudadano y de órganos públicos competentes), crea confianza sobre la precisión técnica y racionalidad del gasto. Es este principio el que explica la obligación de la ARESEP de implementar un sistema de costeo, elaborar los cálculos del canon en relación con los costos y justificar técnicamente la propuesta de canon.

Por exigencia de los principios de afectación y equivalencia, la tasa se paga a título definitivo, pero sujeta –por un lado– a que los recursos se utilicen efectivamente y en caso de que no suceda por causas ajenas al sujeto pasivo o los ingresos excedan los gastos, corresponderá la devolución o bien, la reducción de la cuota para el periodo fiscal siguiente.

Como se observa, la libertad de elección del legislador está limitada. Debe respetar, en primer lugar, la naturaleza de cada una de las categorías tributarias. Por ejemplo, no puede financiar actividades indivisibles con tasas o contribuciones especiales, tampoco obras públicas que generan beneficios directos a algunos contribuyentes con tasas o gastos divisibles con impuestos. No es jurídicamente válido convertir una tasa en un impuesto disimulado. En segundo lugar, el legislador tributario tiene que respetar los principios constitucionales que informan la materia.

Otra distinción entre impuestos, tasas y contribuciones especiales se funda en el modo como satisfacen los principios constitucionales de justicia material. Con respecto a este punto, una prestigiosa doctrina afirma que mientras los impuestos responden al principio de solidaridad, las tasas y las contribuciones especiales responden al principio de beneficio (Samuelson, 1990, p. 884).

El principio de solidaridad permite la transferencia de recursos de los que están en mejor posición en un momento dado a aquellos peor situados en la sociedad en ese mismo momento. Puede operar también entre las generaciones presentes respecto a las generaciones futuras. La doctrina identifica tres elementos constitutivos del principio de solidaridad: a) la presencia de un sacrificio individual, b) la ausencia de una contraprestación directa, c) la orientación hacia la consecución o satisfacción de necesidades, fines o intereses colectivos o comunitarios. En ese sentido, el impuesto se paga sin esperar una contraprestación directa por parte del Estado. Los recursos que aporta

el contribuyente se utilizarán para financiar prestaciones o actividad del Estado dirigidas a la satisfacción de intereses públicos y del bienestar colectivo. El impuesto cumple una finalidad acorde con los principios de solidaridad y redistribución de las riquezas contempladas en el Artículo 50, párrafo primero y 74 de la Constitución Política. El Estado opera aquí como el intermediario y todos los contribuyentes como los "garantes" financieros, por ejemplo, de las funciones legislativa, ejecutiva o judicial y de los programas sociales orientados a remover las desigualdades de base entre los miembros de la sociedad, financiados en su mayoría mediante impuestos.



No existe ni en la tasa ni en la contribución especial –respecto a la prestación pública recibida– una correspondencia contractual, un equilibrio entre la cuota tributaria y la prestación recibida. Teniendo el principio de solidaridad rango constitucional, es dudoso que no cuente con algún alcance en la aplicación de las tasas y contribuciones especiales. En efecto, en relación con las tasas el principio de solidaridad se revela de forma activa en aquellos que aportan más a los gastos públicos y de forma pasiva en los que aportan menos de lo que reciben del Estado y sus instituciones. Por otro lado, las obras públicas suelen tener alto costo y se suelen financiar con una combinación entre impuestos y contribuciones especiales y aunque el Estado se esfuerce por precisar el beneficio que la obra supone para el sujeto pasivo, la verdad es que no siempre se logra la correspondencia deseada, lo que hace posible en la contribución especial cierto sacrificio individual a favor del logro del interés público y el bienestar general.

El principio de solidaridad se manifiesta en el canon de la regulación, al menos en los siguientes puntos:

- a)** El canon lo financian los usuarios vía tarifa. Los recursos no salen del peculio de prestador, obligado tributario según la ley, sino de los usuarios de los servicios públicos.
- b)** El prestador paga el canon con independencia de si recibe o no de forma directa actividad regulatoria ese año. Con respecto a este punto tiende a parecerse al impuesto y se diferencia radicalmente de la contribución especial y fundamentalmente de los precios públicos. El prestador está obligado a pagarlo aun si la actividad regulatoria ha operado en perjuicio de sus intereses

(rebaja de la tarifa, sanciones por incumplimiento de normas de calidad).

- c)** El monto del canon que paga cada prestador no se corresponde con el valor de los “servicios” regulatorios recibidos. En caso de que se haya desplegado actividad regulatoria de oficio o a solicitud de parte interesada respecto a un concreto prestador, el canon de ese año no corresponde al valor total del “servicio” regulatorio prestado por la ARESEP a ese específico regulado.
- d)** En muchos casos, los costos por subactividad o subsector no se corresponden con el valor de los “servicios” regulatorios recibidos por el subsector o actividad. En efecto, la actividad de muchos prestadores está “subsidiada” por otros con fundamento en los principios de equidad, capacidad contributiva y obviamente, en el principio de solidaridad –por ejemplo, las ASADAS por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)–. En efecto, las ASADAS están exentas del canon. Sus usuarios no financian el canon de la actividad regulatoria del servicio de agua y alcantarillado sanitario. Ese canon lo paga únicamente el AyA y lo financian exclusivamente los usuarios del AyA. El principio de solidaridad también se manifiesta en el servicio de cabotaje y ciertos servicios que se prestan en aeropuertos regionales del país.
- e)** Existen costos indirectos de la actividad regulatoria que se prorratan entre todos los regulados.
- f)** Los objetivos de la ARESEP superan con creces la fijación tarifaria y la regulación y vigilancia de la calidad de los servicios públicos por actividad. La

ARESEP persigue objetivos de alcance nacional que trascienden el ámbito sectorial, los cuales en buena teoría tienen que encontrar expresión en una planificación institucional acorde con los planes nacionales de desarrollo, la legislación y Constitución vigentes. La actividad por industria es servicial a estos objetivos constitucionales: equidad social, bienestar o calidad de vida de la población, desarrollo sostenible, fortalecimiento de la democracia participativa, etc. Estos objetivos se persiguen también desde el ámbito de la regulación y el aporte a su consecución es posible gracias a que se dispone de recursos financieros. La solidaridad se pone de manifiesto, nos parece, en que el canon pagado por industria sirve para financiar actividades y objetivos que trascienden la actividad.

Los ejemplos anteriores, relacionados con la aplicación del principio de solidaridad en el canon, conducen al análisis de un segundo principio constitucional de justicia material, de amplio espectro en materia tributaria: el principio de capacidad económica. Una parte importante de la doctrina cree que, mientras el impuesto debe amoldarse plenamente al principio de capacidad económica, las tasas y las contribuciones especiales se deben regir por el principio del beneficio y contraprestación. En relación con las contribuciones especiales, el principio de capacidad contributiva tiene lugar desde el momento en que el tributo se corresponde con el beneficio o incremento que la obra pública o actividad estatal produce en su patrimonio. En la tasa el principio tiene también su expresión, dado que suele suceder que el contribuyente no paga exactamente el costo del servicio que recibe. Por ende, siempre que se manifieste el principio de equidad, también tiene lugar el principio

de capacidad económica o contributiva, así como los de solidaridad y justicia distributiva. El Estado persigue, por ejemplo, objetivos de inclusión social de manera que la capacidad económica de las personas (físicas o jurídicas) aparece como un límite al ejercicio de la potestad tributaria.

Finalmente, conviene señalar la existencia de las exacciones parafiscales, consistentes en "... *figuras tributarias que tienen como característica esencial la de que siendo prestaciones coactivas que inciden en los patrimonios de los contribuyentes, se separan sin embargo del régimen general u ordinario previsto para el sistema tributario. Las desviaciones pueden ser de diversa índole que una figura tributaria haya sido establecida por una disposición de rango inferior a la ley, que se gestione fuera de la órbita de la Administración Financiera, que no se integre en los Presupuestos Generales del Estado, que se destine a cubrir un gasto determinado*" (Torrealba, p. 81). Con respecto a la parafiscalidad, debe tenerse el especial cuidado de que por esa vía no se transgredan los principios y garantías constitucionales.

La parafiscalidad se aplica a cualquiera de las tres categorías tributarias, lo que debe ser estudiado en cada caso. Para esto conviene tener presente los elementos distintivos de cada una de las categorías e identificar la particularidad en su regulación (Pérez, 1998, p. 119).

B) ¿A cuál categoría tributaria corresponde el canon de la regulación?

La Sala Constitucional declaró en la sentencia N° 9170-2006 que el canon ambiental por vertidos es un precio público y no un tributo. En otras palabras, la Sala Constitucional le negó naturaleza tributaria al canon por vertidos ambientales. El fundamento principal del Tribunal se encuentra en el criterio de coactividad-autonomía. El canon

se paga en virtud de una relación contractual, bilateral (contrato de concesión), mientras que el tributo ex lege. Al respecto, la Sala Constitucional expresó:

“ni el canon es un tributo, ni los principios constitucionales en materia tributaria le son aplicables (...) La relación jurídica que se establece cuando media una concesión o un permiso es más una relación bilateral, es una la Administración Concedente y uno el Concesionario o Permisionario, por ello generalmente se firma un contrato o se dicta un acto administrativo particular. La relación jurídica que se establece cuando el Estado hace uso de su potestad tributaria es una relación que involucra en general a todos los administrados. En síntesis son tres las diferencias que se pueden establecer entre un tributo y un canon, aunque ambas son obligaciones pecuniarias exigidas por la Administración, primero el cobro de un tributo se da en virtud del ejercicio de una potestad de imperio y el cobro de un canon en virtud de una concesión o permiso, por lo tanto se obliga a quien solicita voluntariamente la concesión o el permiso; segundo, en virtud de que el obligado tributario es una generalidad de administrados, para el cobro de un tributo no es necesario suscribir un contrato, situación diferente al concesionario o permisionario, donde se establece una relación bilateral con la Administración, por lo cual generalmente, se firma un contrato o se da el otorgamiento de un permiso; tercero el administrado que paga un tributo no lo hace en virtud de una contraprestación sino por el deber de contribuir a las cargas públicas, en cambio, el administrado que paga un canon lo hace en virtud de que a cambio recibe el derecho de uso y/o aprovechamiento de un bien de dominio público”.

La diferencia central entre tributos y precios públicos se encuentra en el carácter obligatorio, por imposición legal de los primeros y voluntario de los segundos. Sin embargo, sí parece oportuno realizar dos advertencias: la primera de ellas es que las conclusiones a las que arriba el Alto Tribunal debe circunscribirlas al objeto de ese litigio; entre otras razones, porque en la legislación costarricense hay varios tipos de canon. La Sala solo resolvió la naturaleza jurídica de uno de ellos: el canon ambiental por vertidos. La segunda advertencia se relaciona con el alcance general que se le quiera dar a la tercera diferencia que encuentra la Sala: “el administrado que paga un tributo no lo hace en virtud de una contraprestación”. Esta afirmación solo se sostiene con alcance general con respecto a los impuestos, no en relación con las tasas y las contribuciones especiales que –como se indicó arriba– se rigen por el principio de beneficio. Estas advertencias conviene tenerlas presentes al analizar el Dictamen de la Procuraduría sobre el canon de la regulación.

Ese voto de la Sala Constitucional es de particular importancia, porque en él se funda la Procuraduría General de la República para resolver la consulta C-281-2008 del 14 de agosto de 2008, que en su día le formuló la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en relación con la naturaleza tributaria del canon de la regulación. La Procuraduría le otorgó alcance general a los argumentos de la Sala Constitucional y concluye que el canon de regulación “carece de naturaleza tributaria”:

“En primer término, el canon es una obligación pecuniaria que nace con ocasión de una actividad administrativa, sea esta el otorgamiento de una concesión o de un permiso. Por el contrario, los tributos son producto directo de la



potestad tributaria del Estado (artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política). En segundo plano, en el caso del canon generalmente la obligación pecuniaria se constituye a través de la suscripción de un convenio o contrato de concesión o del acto de otorgamiento de una licencia o permiso a una determinada persona; mientras que la obligación tributaria se encuentra constituida sobre todos aquellos sujetos que realizan el hecho generador previsto por la ley (artículo 31 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios). Lo anterior no excluye, sin embargo, que el canon surja directamente de la ley. En efecto, al igual que acontece en los tributos una ley puede disponer expresamente el nacimiento de esta obligación, sin que ello la asimile

a las obligaciones de índole tributaria, ya que en virtud de la discrecionalidad que goza el legislador al momento de promulgar las normas, la Asamblea Legislativa puede crear un canon por ley si así lo considera conveniente. Por último, en el canon se paga para recibir el derecho de aprovechamiento o uso de un bien –material o inmaterial– de naturaleza pública. Por el contrario, en principio, los tributos tienen un fin fiscal, sea la contribución con los gastos públicos (artículo 18 de la Constitución Política) deber de contribuir que se impone, en general, a todos los habitantes del país. Lo que no excluye, ciertamente, que la potestad tributaria se utilice con fines extrafiscales”.



La Procuraduría General de la República estima que el canon no es tributario, porque no se ajusta a las características de los tributos.

“Es de advertir, sin embargo, que diversos elementos llevan a considerar ante un tributo este sería inaplicable. En efecto, la redacción de la norma dificulta determinar cuáles son los elementos estructurales de la obligación tributaria. En concreto, la base imponible y la tarifa, que no son objeto de regulación legal. Por ello, si estableciera una obligación tributaria, la norma de la Ley de la ARESEP sería dudosamente constitucional, por aparente violación al principio de reserva de ley, esencial en el ámbito tributario. Contribuye a descartar la existencia de una obligación tributaria el procedimiento de determinación del canon y su “distribución” entre los diferentes regulados. Se ha dispuesto que el canon es formulado por la Autoridad Reguladora y es aprobado por la Contraloría General de la República, permitiéndose que se

considere aprobado por el transcurso del tiempo, silencio positivo que no es concebible en materia tributaria. Por otra parte, se dispone que cuando la regulación por actividad involucre a varias empresas, la distribución del canon seguirá criterios de proporcionalidad y equidad. La parte de un tributo debe responder a la capacidad contributiva del contribuyente y puede sujetarse a criterios de equidad, pero esto es incompatible con la afirmación de que el monto requerido de financiamiento de una actividad se distribuirá entre todas las empresas que la realicen según criterios de proporcionalidad y equidad. Estos elementos revelan la inexistencia de una obligación tributaria. Al denominar la obligación como canon, el legislador parte de que la obligación pecuniaria no es un tributo”.

La Procuraduría General de la República incurre en varios errores metodológicos. El primero de ellos es aplicar a hipótesis distintas lo resuelto por la Sala Constitucional sobre el canon ambiental por vertidos.

Tabla # 5

Diferencias entre el canon para el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público y el canon de la regulación

Canon por el uso y aprovechamiento del dominio público	Canon de la regulación (Autoridad Reguladora de Servicios Públicos)
Generalmente creados por ley, aunque pueden serlo por reglamento en los términos del 140.19 CP, en relación con lo dispuesto en el 121-14 CP.	Creado en el Artículo 82 (antes el 53) de la Ley N° 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, obligación ex lege.
Tiene por objeto el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público.	Tiene por objeto financiar la actividad regulatoria de los servicios públicos económicos.
El uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público requiere la solicitud del interesado.	No requiere la solicitud voluntaria del regulado. La actividad regulatoria que existe en función de fines e intereses públicos puede ser instada por el regulado. Pero está concebida para la actuación de oficio por el ente regulador.
Se firma un contrato, generalmente de concesión, entre el solicitante y la Administración competente (el vínculo es contractual).	No existe relación contractual alguna. Es materia indisponible por las partes (Regulador y regulados). La relación se encuentra reglada en su totalidad por el Derecho Público, con independencia de la adhesión o no del regulado a dichas normas.
La obligación de pagar el canon surge a partir de la suscripción del contrato de concesión o permiso.	El canon surge por disposición de ley, en el momento que se verifique el hecho generador o supuesto de hecho de la norma legal.
El canon es una contraprestación por el uso y aprovechamiento de los bienes públicos, de carácter sinalagmático, bilateral, contractual (sin perjuicio de la legislación aplicable).	La contraprestación –como se explicó– no tiene carácter contractual, sinalagmático. Se rige por el principio de beneficio. El interés individual tiene lugar en el marco de los intereses públicos.
El monto del canon no guarda ninguna relación con costos de actividad administrativa alguna, pudiendo ser superior a los que requiere el ente para su administración.	Se rige por el principio de equivalencia de costos, en virtud del cual no es posible que los ingresos excedan los costos para el desarrollo de la actividad. En caso de exceso, debe devolverlos o –mejor aún– acreditarlos para el próximo período.
Los ingresos no quedan afectados a servicios o actividades a favor del concesionario o permisionario.	Rige el principio de afectación. Los ingresos del canon no pueden destinarse a actividad distinta a la regulatoria (gastos y costos asociados con la regulación).
No se hacen diferenciaciones fundadas en el criterio de capacidad económica. Se parte del principio de que el solicitante puede hacerle frente a la obligación que voluntariamente ha solicitado.	Se hacen diferenciaciones de trato fundadas en el principio de capacidad económica, que la Ley N° 7593 denomina de proporcionalidad y equidad.
No está sometido a la materia tributaria. Es precio público.	Como se verá, si está sometido a la materia tributaria, es una tasa.

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible

Como se evidencia en la tabla anterior, el régimen jurídico del canon de la regulación es radicalmente distinto al del canon por uso y aprovechamiento de bienes de dominio público. La Sala Constitucional resolvió apropiadamente. Por el contrario, la Procuraduría General de la República no lo hizo, ya que obvió la diferencia sustancial entre uno y otro canon. La omisión la llevó a negar la naturaleza tributaria al canon de la regulación. En consecuencia, corresponde realizar una comparación entre el canon de la regulación con cada una de las categorías tributarias para arribar a conclusiones certeras.

En relación con el impuesto, tienen en común que son obligaciones ex lege, sobre los cuales opera una reserva de ley relativa. Sin embargo, difiere en todo lo demás. En el hecho generador del impuesto no aparece una actividad administrativa; en el canon de la regulación sí, precisamente la actividad regulatoria. El impuesto financia servicios indivisibles. El canon de la regulación, por el contrario, financia costos asociados con una actividad divisible, con las dificultades que ya se han expresado sobre esa divisibilidad. Los impuestos se pagan con independencia de beneficios directos que el contribuyente pudiera recibir. En cambio el canon de la regulación supone que la actividad regulatoria se encuentra directamente relacionada con la actividad del contribuyente; es decir, mientras en el impuesto rige el principio de

independencia, en el canon de la regulación el de interdependencia. Se constatan marcadas diferencias entre el impuesto y el canon de la regulación, razón por la cual se puede concluir con toda certeza que el canon de la regulación no es un impuesto.

Al comparar el canon de la regulación con la contribución especial, al igual que el impuesto, ambos vienen establecidos por ley y son obligatorios a partir del momento que se verifica el hecho generador. Coinciden, además, que ambos se rigen por el principio de beneficio e interdependencia. Difieren, entre otras cosas, en que el canon financia gastos corrientes, mientras las contribuciones especiales costos de inversión. El canon se paga porque el Estado (legislador) fundado en objetivos públicos creó la actividad regulatoria de los servicios públicos económicos como garantía pública de la calidad, continuidad, accesibilidad, asequibilidad y adaptabilidad de los servicios públicos y tarifas ajustadas a costos (más rentabilidad razonable o rédito para el desarrollo). Por otro lado, la contribución especial tiene como fundamento la existencia de una obra o actividad pública que incrementa el valor del patrimonio del sujeto pasivo. El hecho generador y la función contributiva marcan diferencia radical. La conclusión cae por su propio peso. El canon de la regulación no es una contribución especial.

¿Es el canon de la regulación una tasa?
Comparemos sus características:

Tabla # 6

Comparación del canon de la regulación con la tasa

La tasa	El canon de la regulación
Tiene en su hecho generador una actividad administrativa o servicio público (entendido de forma amplia).	Tiene como hecho generador una actividad administrativa (servicio público en sentido amplio): la actividad regulatoria.
La relación entre el contribuyente y el servicio o actividad que financia se rige por el principio de interdependencia.	Hay interdependencia entre la actividad regulatoria y el sujeto pasivo, desde que la ARESEP le fija la tarifa, le garantiza el equilibrio financiero, regula y vigila la calidad del servicio y a su vez, depende del canon para cumplir su misión.
Financia servicios divisibles.	La actividad regulatoria es un servicio divisible, a partir del cálculo por actividad y el sistema de costeo legalmente establecido.
Los ingresos se rigen por el principio de afectación del tributo.	El canon no se puede destinar a otra finalidad que no sea financiar la actividad regulatoria.
Los ingresos deben ser equivalentes a los gastos (principio de equivalencia).	El Artículo 82 Ley N° 7593 establece que el canon se rige por el principio de servicio al costo, entendido aquí como principio de equivalencia. Los ingresos globales deben coincidir con los gastos y costos globales de la actividad, sin excesos.
La contraprestación no es de naturaleza contractual.	La contraprestación no es de naturaleza contractual; es indisponible por las partes. Es de Derecho Público.
El principio de solidaridad y capacidad contributiva incide en la tasa, haciendo diferencia entre contribuyentes.	El Artículo 82 de la Ley N° 7593 dispone que entre regulados puede hacerse diferencias fundadas en principios de proporcionalidad y equidad, que no es otra cosa que consideraciones al amparo del principio de capacidad económica.
La actividad administrativa o servicio es inherente al Estado. Corresponde al uso de potestades públicas, autoridad pública y principio de soberanía que no puede salir del ámbito del Estado.	La actividad de regulación es un conjunto de potestades de imperio que pueden crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas (derechos, obligaciones) de los regulados, potestad tarifaria, potestad normativa, potestad de control, potestad sancionatoria, etc. en aquellos países donde los servicios públicos económicos se prestan por particulares según reglas del mercado. El Estado conserva actividad regulatoria por ser inherente.
Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible	

La comparación permite concluir que el canon de regulación es una tasa. Corresponde aplicar a este canon todas las garantías propias del Derecho Tributario (Varona, 1995, p. 6479). Con esta conclusión concuerda el tratadista costarricense Torrealba (2009, p. 68):

“La naturaleza de tasa de este “canon” –se refiere al canon de la regulación– resulta evidente a poco que veamos que su hecho generador es un servicio administrativo, no puede realizarse por el sector privado por cuanto implica intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación del ejercicio de autoridad, y es de recepción obligatoria”.



En consecuencia, el Artículo 82 de la Ley N° 7593 ha de interpretarse a la luz del fin (Artículo 10 LGAP). La finalidad inmediata de la norma es la provisión de recursos financieros a la ARESEP. Sin embargo, esa es una finalidad instrumental que debe ser interpretada al amparo de la finalidad sustantiva, hacer posible la actividad regulatoria, el ejercicio de potestades de imperio (que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de los administrados) para alcanzar servicios públicos que maximicen el bienestar de la población, contribuyan al desarrollo del país, con universalidad, equidad y sostenibilidad ambiental. Precisamente porque estos y otros de igual calado son los fines de la ARESEP inmersos en el Artículo 4 de la Ley N° 7593, el Ente Regulador debería realizar estudios de evaluación de impacto, por ejemplo “1. El impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos. 2. La calidad de los servicios y planes de inversión... 3. El interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios. 4. La seguridad de los sistemas comprendidos. 5. La rentabilidad de las empresas... 6. Las inversiones efectivamente realizadas. 7. Las obligaciones comprometidas contractualmente”. La evaluación fija el énfasis en el impacto, en los resultados y no en la actividad, aunque la evaluación de estos es necesaria para lograr los primeros.

III. Diferencias entre canon, tarifas y precios de los servicios públicos regulados por la ARESEP

Una vez demostrada la naturaleza tributaria del canon de la regulación, concretamente su identidad con la tasa y la marcada diferencia con el impuesto y la contribución especial, conviene deslindar la figura de otras dos expresamente mencionadas en la Ley N° 7593, es decir, las tarifas y precios. La ley menciona “tarifas y precios” o “precios y tarifas” en los numerales 2.1, 3.b, 5, 6.b y d, p párrafo 3, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38.a, 55, 73, 75.ix, 80.g.

Las diferencias entre precio privado o precio a secas y precio público se describen a continuación:

Tabla # 7	
Distinción entre precio y precio público	
Precio	Precio público
Lo forma el mercado a través de la oferta y la demanda de un bien o servicio y de la información con la que cuenten consumidores y productores.	Lo fija una autoridad pública basada, en algunos casos, en los costos del bien o servicio; en otros, se basa en el beneficio que el uso o aprovechamiento de un bien público le representa al administrado, etc.
Los bienes y servicios son privados, regidos por el Derecho Privado (aun cuando los produzca un ente público, con régimen jurídico privado por su giro normal).	Los bienes (uso o aprovechamiento) y servicios son públicos económicos, regidos generalmente por el Derecho Público, pero no son inherentes al Estado (salvo algunos bienes de dominio público que no pueden salir de la órbita del Estado).
El precio incluye los costos de producción del bien o servicio y una utilidad marginal definida a través del mecanismo de mercado.	El precio público suele ser equivalente a los costos, a veces por debajo de los costos (a estos se les denomina precios políticos) y en los servicios públicos económicos se incluye una rentabilidad o rédito fijado legal, política o administrativamente.
Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible	

El precio privado o precio a secas es el formado por el mercado a través de la oferta y demanda y los niveles de información de que disponen los agentes económicos (Stiglitz, 1988, p. 162). Se rigen esencialmente por el Derecho Privado, sin perjuicio de amplias zonas de intervención pública en la economía a través de legislación de orden público (indisponible por las partes), por

medio de la cual fija reglas a los contratos de adhesión, al contrato y relaciones de trabajo (incluso el salario mínimo), reglas para la defensa de la competencia (bien o valor jurídico de carácter público en el mercado) y la defensa del consumidor, entre muchas otras intervenciones estatales dirigidas a garantizar el sometimiento de la actividad privada al interés general.



Precio público es aquel que es definido administrativamente por un ente u órgano público competente; en algunos casos porque es el titular del servicio, en otros, porque es el titular o el que gestiona por ley los bienes de dominio público o tiene asignadas las competencias de regulación de precios. Para fijar el precio la autoridad competente utiliza diversos criterios o parámetros; el más común: los costos del servicio. El precio público –a diferencia de la tasa y por ende del canon– puede exceder los costos y reconocer rentabilidad o rédito para el desarrollo o incluso, no fundarse en los costos, como puede ser el caso del canon (precio público) que se paga por el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público. La actividad que se financia con precios públicos no corresponde al ejercicio de potestades de imperio o actos de autoridad; de lo contrario, tendrían que ser financiados con tasas.

Un concepto intermedio entre el precio público y los precios de mercado son los “precios regulados” o “intervenidos”, que son aquellos que fija una autoridad pública –generalmente el Ministerio de Economía– a bienes y servicios que se ofrecen privadamente bajo las reglas del mercado, solo que en el marco de mercados con competencia imperfecta (monopolio, oligopolio) o por tratarse de bienes y servicios de interés social.

Existen diferentes tipos de precios públicos. Dos de los más comunes son los llamados cánones por el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público del Estado y la tarifa que se paga por el disfrute de los servicios públicos económicos. Un somero examen de los dos tipos de precios públicos permitirá indagar sobre el diverso régimen jurídico y apreciar las diferencias sustanciales que ayudarán a no confundir la terminología legal.

Tabla # 8

Precios públicos

Precios por uso y aprovechamiento de bienes de dominio público	Tarifa de los servicios públicos económicos
Se paga por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o servicios cuyo consumo no es esencial para la vida normal o diaria.	Se paga por servicios públicos esenciales para la vida normal o diaria de la mayoría de la población o un sector importante. Este es el tipo de servicio que requiere tarifa.
El pago se corresponde con una periodicidad larga o se paga cada vez que se necesite (poca frecuencia).	El pago es diario, frecuente, lo que es concordante con su carácter indispensable para la vida normal de las personas.
Por lo general, en la fijación no se toma en consideración el principio de equidad.	Comúnmente se toman en cuenta en la fijación los principios de equidad y asequibilidad.
La autoridad que los define no tiene que velar por el equilibrio financiero del solicitante.	Vela por el equilibrio financiero del prestador como garantía de la calidad y continuidad de los servicios públicos.
No reconoce rentabilidad al solicitante o beneficiario. Se centra en costos o bien, en el previsible beneficio económico que el uso le ocasiona.	Reconoce un margen de rentabilidad (prestador privado) o rédito para el desarrollo (prestador público).
No requiere realizar estudios de costos al solicitante o usuario.	Requiere realizar estudios de costos de la actividad del prestador de los servicios públicos para fijar la tarifa.
No persigue fines redistributivos.	Persigue fines redistributivos.
Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible.	

La tarifa es el precio público que el usuario paga por los servicios públicos económicos. En virtud de una relación contractual, fijada por el Ente Regulador, la tarifa es de orden público y en su definición o fijación se toman en consideración los costos de la actividad, la rentabilidad o rédito para el desarrollo y el equilibrio financiero del prestador, así como los principios de equidad social, solidaridad, asequibilidad y sostenibilidad ambiental, entre otros. La tarifa es –pues– la síntesis de intereses individuales y públicos, de cálculos matemáticos y políticas públicas y de criterios económicos y jurídicos.

La tarifa, un tipo de precio público, debe ser diferenciada del canon de la regulación o tasa. En relación con su función financiera *“los precios públicos deberán cubrir, salvo algunas excepciones, como mínimo los costes económicos ocasionados por la realización de actividades o la prestación de los servicios. Como se observa, el coste real del servicio constituye para la tasa el límite máximo de su cuantía y, en cambio, dicho coste supone la cuantía mínima de un precio público”*. Representa la cuantía mínima en caso de la tarifa (precio público), por cuanto suele reconocer, además de los costes, un margen o beneficio correspondiente a la rentabilidad o rédito para el desarrollo de conformidad con lo dispuesto por el inciso b) del Artículo 3 de la Ley N° 7593.

El economista Bernanke (2007, p. 324) llama la atención sobre los inconvenientes de tarifas basadas en costos más un margen:

“El procedimiento habitual en estos casos se denomina regulación basada en los costes más un margen: las autoridades recogen datos sobre los costes explícitos de producción del monopolista y le permiten fijar unos precios que cubran esos costes más un margen para asegurarse de que obtiene un rendimiento normal por sus inversiones”.

De seguido comenta:

“Aunque la regulación basada en los costes más un margen parezca razonable, tiene varios inconvenientes. En primer lugar, exige caros procedimientos administrativos en los que las autoridades y las empresas discuten sobre los gastos de la empresa que pueden incluirse en los costes que se le permite recuperar... El segundo problema de la regulación basada en los costes más un margen se halla en que reduce los incentivos de la empresa para adoptar innovaciones que ahorren costes, pues cuando las adopta, las autoridades la obligan a bajar la tarifa... Por último, la regulación basada en los costes más un margen no resuelve el problema básico del monopolista natural, que es la imposibilidad de fijar un precio igual al coste marginal sin perder dinero”.

Para que la tarifa refleje los costos reales –principio orientador de la política tarifaria, debe evitarse la injerencia externa, ya sea del gobierno o los mismos regulados, tendiente al manejo o manipulación de los precios públicos. El principio de servicio al costo –bien entendido– debe presidir el ejercicio de la potestad tarifaria aún en épocas inflacionarias. Los daños que se derivan, tanto para la economía nacional como para los prestadores, de unos precios por debajo del costo real, son mayores que los beneficios de corto plazo que se quieran obtener.

Las tarifas –a diferencia del canon– se pagan con fundamento en un contrato que firman el prestador y el usuario. En realidad, para la prestación de los servicios públicos económicos se dan dos relaciones contractuales diferentes. La primera de ellas, la que vincula al prestador privado con una Administración titular del servicio y a través de la concesión o el permiso lo gestiona privadamente. Al amparo de esta relación, el prestador obtiene el título habilitante que le faculta para ofrecer al público las específicas prestaciones que el servicio público supone. El segundo tipo de relaciones se refiere a las que tendrá con el usuario de los servicios públicos. Aunque el servicio tiene causa en la ley, respecto del usuario surge por un contrato tácito y una solicitud individual. La retribución del gestor será mediante una tarifa a satisfacer por los usuarios de los servicios públicos.

Tabla # 9

Diferencia entre tarifa y canon de la regulación

Tarifa	Canon de la regulación
<p>Es un precio público.</p> <p>Se paga por servicios públicos económicos, esenciales para la sociedad, pero que no son inherentes al Estado (responde a las funciones de justicia social del Estado Social de Derecho). Pueden prestarse directamente por el Estado mediante gestión indirecta, privatizados (traspaso de titularidad pública) y liberalizados (competencia en el mercado).</p>	<p>Es un tributo, concretamente una tasa.</p> <p>Se paga por servicios públicos (en sentido amplio) o actividades administrativas inherentes al Estado, por corresponder al ejercicio de la autoridad ligada al concepto de soberanía, de las cuales no puede desprenderse o renunciar sin negarse a sí mismo.</p>
<p>Reconoce los costos más la rentabilidad o rédito para el desarrollo (principio de servicio al costo). El costo total es, pues, el límite mínimo a financiar.</p>	<p>Solo reconoce los costos bajo el principio de equivalencia. El costo total es el límite máximo a financiar.</p>
<p>Corresponde a servicios que voluntariamente ha solicitado, regido por el derecho contractual (generalmente privado y excepcionalmente público). Tienen fundamento en el contrato (relación contractual).</p>	<p>El contribuyente no pidió la existencia de la actividad regulatoria y aunque puede instar fijación tarifaria, la ARESEP está obligada a actuar de oficio cuando el interés público lo amerite. No existe relación contractual.</p>
<p>La paga el usuario, destinatario final del servicio.</p>	<p>El sujeto obligado es el prestador de los servicios públicos regulados (aunque le ha sido reconocido en la tarifa).</p>
<p>Regulado en los Artículos 3.b., 5, 6.d., 14.g., 31 y 32, Ley N° 7593.</p>	<p>Regulado en el Artículo 82, Ley N° 7593.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible</p>	

La tarifa es una manifestación de la potestad tarifaria, mientras que el canon es manifestación de la potestad tributaria o impositiva. Ambas son potestades públicas de imperio. En todo caso, como ya se explicó, el usuario no paga la tarifa por disposición de la potestad tarifaria. Tampoco le viene impuesta por ley, a tal punto que no podría dejar de pagar aún en la hipótesis de que no recibiera el servicio. El usuario tiene libertad para utilizar el servicio, pero en caso de hacerlo, deberá pagar por su uso, salvo que pertenezca a la población exenta del pago. Por el contrario, el prestador sí queda sujeto por disposición de ley a pagar el canon, solicite o no durante ese período el ejercicio de la potestad tarifaria a su favor.

La tarifa, como ya consta, es un tipo de precio público. Es el precio o contraprestación que los diferentes usuarios pagan por el servicio que reciben. No se corresponde con ninguna de las categorías tributarias (Conte, 2009, p. 155).

Con el fin de ofrecer seguridad jurídica a los prestadores y los ciudadanos, resulta necesario que los instrumentos regulatorios se ajusten a los más altos niveles técnicos, económicos y jurídicos. La garantía de todos ellos se encuentra en la participación ciudadana informada; es decir, que quienes participen en la audiencia se hallan debidamente informados y capacitados para aportar al debate y la mejora continua



de los instrumentos regulatorios. Tanto los prestadores como los usuarios tienen que conocer las razones que sustentan la metodología tarifaria, a fin de garantizar que las audiencias públicas sean efectivas.

Los principios fundamentales que deben inspirar una justa estructura tarifaria se encuentran en la ley y no se limitan al principio de servicio al costo. La ley contempla otros principios, como el de equidad social, equilibrio financiero, sostenibilidad financiera, ambiental y social, y el principio de solidaridad, para solo mencionar algunos. Esos criterios, sin embargo, no deben llevar a infringir el principio de que el coste real del servicio lo pagan los usuarios, solo que con una distribución equitativa y justa. En virtud de este principio, cualquier subsidio cruzado debe ser interno al servicio, la industria o actividad, no ajenos a este: *“La protección a terceros, las subvenciones encubiertas a otros sectores o la imposición sobre el usuario de cargas y complementos adicionales que nada tienen que ver con el servicio que reciben, son económicamente indeseables y jurídicamente ilegales...”*(Ariño, G. p 412). Conductas similares se encuentran prohibidas en el ordenamiento jurídico costarricense, Artículo 2, inciso 1 de la Ley N° 7593.

IV. Conclusiones

Entre los objetivos constitucionales de la actividad regulatoria se encuentra el de contribuir con la distribución de la riqueza, la organización y estímulo de la producción, el mayor bienestar de la población, la sostenibilidad ambiental, la regulación de monopolios, la protección de los consumidores y el fortalecimiento de la democracia. La ARESEP persigue el logro de esos objetivos al garantizar la participación ciudadana en la gestión regulatoria, velando por la calidad, continuidad, universalidad, adaptabilidad y accesibilidad de los servicios

públicos, mediante tarifas que aseguren la asequibilidad del servicio y el equilibrio financiero del prestador, así como la equidad social, promueva la sostenibilidad ambiental y estimule la eficiencia por medio de la innovación científica y tecnológica.

Para el logro de sus objetivos se dota a la institución con los medios financieros necesarios a través del canon de la regulación. El análisis realizado permite concluir que el canon tiene naturaleza tributaria; es una tasa. El hecho generador lo constituye la actividad regulatoria, que cuenta con un conjunto de potestades de imperio, intransferibles, imprescriptibles, irrenunciables, de ejercicio obligatorio a favor del interés público. La actividad regulatoria es inherente al concepto y función esencial del Estado, que se expresa a través de actos de autoridad. El sujeto pasivo son los prestadores de los servicios públicos. El canon se financia mediante la tarifa. El canon provee los medios financieros necesarios para que la Autoridad Reguladora cuente con los recursos personales y materiales necesarios para el cumplimiento de sus fines.

El prestador no paga el canon como una contraprestación –en sentido contractual o sinalagmático– por servicios recibidos. El prestador está obligado a pagar el canon aun cuando durante ese año no haya recaído sobre él la actividad regulatoria o incluso, si la intervención del ente regulador ha “afectado” sus intereses, según su lectura particular (ejemplo, reducción de la tarifa). El interés del prestador solo tiene cabida en el marco del interés público, que busca satisfacer la regulación, en el marco de una relación de especial sujeción regida por el Derecho Público.

El canon de la regulación difiere sustancialmente del canon para el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público, por ejemplo, del canon ambiental

por vertidos o del canon por el uso y aprovechamiento de la zona marítimo-terrestre. El primero es tasa; los segundos son precio público. El primero se paga por el ejercicio de una actividad pública de autoridad indisponible por las partes ex lege; los segundos –por el contrario– se paga en virtud de una relación contractual.

La tarifa es un precio público, pero difiere sustancialmente de los cánones para el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público que también son precio público. La primera se paga por servicios esenciales para la vida normal o diaria de la mayoría de la población, mientras que los segundos se pagan por el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público o servicios cuyo consumo no es esencial para la vida normal o diaria de la población. En la tarifa importa el principio de equidad y asequibilidad, que no son tenidos en cuenta en los segundos.

Bibliografía

- ARIÑO ORTIZ Gaspar. *Economía y Estado*. ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, 1993.
- ARIÑO ORTIZ Gaspar. *Principios de Derecho público económico*. COMARES Editorial - Fundación de Estudios de Regulación, Granada, 1999.
- BERNANKE Ben S. y FRANK Robert H. *Principios de Economía*. Editorial McGraw-Hill, 3ª edición, Madrid, 2007.
- CONTE GRAND Julio. *Fundamento iusprivatista de la ecuación de las tarifas públicas. Reflexiones sobre la naturaleza de las tarifas desde el Derecho Privado a partir del informe BIAGOSCH*. En Tarifas Públicas. Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, 2009.
- ESCOLA, Jorge Héctor. *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*. DEPALMA, Buenos Aires, 1989.
- ESEVERRI Ernesto. *Derecho Tributario, Parte General*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, p. 257.
- FERRERO LAPATZA J.J. *Tasas y precios públicos, en la obra colectiva Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*. Marcial Pons, Madrid, 1993.
- LUNA STAINES J. Alonso. *Tarifas*. Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, Tomo X. Editorial Porrúa, México D.F., 2006.
- NAVARRO FALLAS Román. *Los principios jurídicos constitucionales del Derecho Tributario*. Revista IUSTITIA, Número 139-140, año 12, julio-agosto, 1998.
- ORTIZ ORTIZ Eduardo. *Expropiación y responsabilidad pública*. Litografía e Imprenta LIL, 1ª edición, 1996.
- PÉREZ ROYO, Fernando. *Derecho financiero y tributario, parte general*. 8ª edición, CIVITAS, Madrid, 1998.
- QUERALT Juan Martín, LOZANO SERRANO Carmelo y otros. *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. 26ª edición, Editorial TECNOS, Madrid, 2015.
- SAMUELSON Paul; NORDHAUS William. *Economía*. 12ª edición, McGraw-Hill, México D.F., 1990.
- SÁNCHEZ CONEJO Priscila. *Manual de Derecho Tributario*. Investigaciones Jurídicas, San José, 2013.
- SARAVIA Luis A. *Una nota sobre la tarifa de los servicios públicos*. En Tarifas Públicas. Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, 2009.
- SPISSO Rodolfo. *Derecho constitucional tributario*. DEPALMA, Buenos Aires, 1991.

- STIGLITZ Joseph E. *La economía del sector público*. Editorial BOSCH, 2ª edición, Barcelona, 1988.
- TORNOS MAS Joaquín. *Intervención en precios y tarifas*. En *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo*. Volumen I, Los sectores regulados, IUSTEL, Madrid, 2009.
- TORNOS MAS Joaquín. *Regulación de precios y tarifas*. En *Derecho de la Regulación. Fundamentos e instituciones de la regulación*, IUSTEL, 1ª edición, Madrid, 2009.
- TORREALBA NAVAS, Adrián. *Derecho tributario, Parte General, Tomo I*. Editorial Jurídica Continental, San José, 2009.
- VARONA ALABERN J.E. *Tasa estatal*. Enciclopedia Jurídica Básica, Volumen IV, PRO-ZON, Editorial CIVITAS, Madrid, 1995.
- Procuraduría General de la República. *Dictámenes números: C-281-2008 del 14 de agosto de 2008*, consulta realizada por la ARESEP; C-274-2014.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencias N° 399-F-2006 de las 10:40 horas del 28 de junio de 2006*.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia N° 6316-2003, del 3 de julio de 2003; sentencia N° 9170-2006, del 28 de junio de 2006; N° 6869-96 del 18 de diciembre de 1996; N° 4829-1998 del 8 de julio de 1998*.
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta. *Sentencia N° 262 de las 14:50 horas del 1º de diciembre de 2011. Sentencia N° 54 de las 11:50 horas del 21 de marzo de 2011*.
- Tribunal Constitucional Español. *Sentencia 185/1995 del 14 de diciembre de 1995*, publicada en el BOE el 12 de enero de 1996.



El perfil del usuario de servicios públicos de los hogares costarricenses

4

Gladys González Rodríguez

Jeinny Grant Meinott

César Ulate Sancho

Marlon Yong Chacón, Director General

Centro Desarrollo de la Regulación, ARESEP



Resumen

Este artículo identifica las principales características de los hogares usuarios de los servicios públicos en Costa Rica en diversos momentos en el tiempo. Para tales efectos, se utilizan los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en 1998, 2004 y 2013, abarcando 16 servicios públicos. Esto permite identificar tres grandes momentos en el desarrollo de la regulación en el país. El primero abarca el periodo previo a la promulgación de la Ley N° 7593 de la Autoridad Reguladora de 1996, el intermedio antes de la reforma de dicha ley en el 2008 (en el que se crea la Superintendencia de Telecomunicaciones, SUTEL) y el último, posterior a esta.

La totalidad de los hogares costarricenses utiliza al menos uno de los servicios públicos, sea electricidad, transporte o acueductos y telecomunicaciones. Los hogares destinaron en promedio 15% de sus ingresos al pago de los servicios públicos que consumieron, según la ENIGH del 2013.

Entre 1998 y el 2013, el gasto del usuario de servicios públicos de los hogares cambió, reflejando no solo variaciones en las condiciones sociodemográficas de la población, sino también una ampliación en la cobertura de los servicios públicos. Se evidencia un aumento continuo en el uso de electricidad, agua y gas para cocinar, y un crecimiento muy importante en telefonía celular; en contraste con una disminución importante en telefonía

* Este artículo está basado en los resultados del estudio denominado "Informe final del perfil de usuarios de servicios públicos regulados por la ARESEP 1998, 2004 y 2013", contratado por la ARESEP en el 2017 con la Universidad de Costa Rica, a través del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). El informe completo está disponible en el expediente de contratación N° 2017CD-000075-ARESEP.

residencial y reducciones en el uso de servicios de transporte público. Como resultado, el gasto total de los hogares en servicios públicos se duplicó en ese período en relación con el total de gastos que realizan las familias. Este es el primer estudio donde se conoce el perfil de las personas usuarias, lo que permite diseñar o realimentar las acciones regulatorias en beneficio de la ciudadanía.

1. Definiciones básicas

Para explicitar lo que se entiende como usuario de servicios públicos en este artículo, a continuación se definen los conceptos básicos a los cuales está relacionado:

Usuario de servicios públicos: Es aquella persona, hogar, empresa privada, organización de la sociedad civil o institución estatal o pública que hace uso de tales servicios. A nivel legal, en Costa Rica se define (Ley N° 7593), como la "persona física o jurídica que recibe un servicio brindado por un prestador de servicio público".

Servicio público: Conceptualmente es una actividad que desarrolla un organismo estatal o una entidad privada, bajo la regulación del Estado, para satisfacer cierta necesidad de la población (Porto & Merino, 2016). En Costa Rica, la Ley N° 7593, capítulo 3, inciso b, lo define como un servicio que, por su importancia para el desarrollo sostenible del país, es calificado como tal por la Asamblea Legislativa y al cual se le aplicarán las regulaciones que establezca la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

Prestador de servicio público: Empresa privada, organización no gubernamental o ente estatal que brinda un servicio público. La normativa costarricense (Ley N° 7593, capítulo 3, inciso c) lo define como "todo sujeto de derecho público o privado, que presta servicios públicos por concesión, permiso o ley". La prestación del servicio está

sujeta en materia tarifaria y de control de calidad a la regulación que establezca la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

El Artículo 5 de La Ley N° 7593¹ contempla los siguientes servicios públicos que deben ser regulados:

- ✓ Suministro de energía eléctrica en las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización.
- ✓ Servicios de telecomunicaciones.
- ✓ Suministro del servicio de acueducto y alcantarillado, incluso el de agua potable, la recolección, el tratamiento y la evacuación de las aguas negras, las aguas residuales y pluviales, así como la instalación, operación y el mantenimiento del servicio de hidrantes.
- ✓ Suministro de combustibles derivados de hidrocarburos en planteles de distribución y al consumidor final.
- ✓ Riego y avenamiento cuando el servicio se presta por empresa pública o por concesión o permiso.
- ✓ Cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo.
- ✓ Los servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales.
- ✓ Transporte de carga por ferrocarril.

Normativas adicionales² abarcan el correo postal a cargo de Correos de Costa Rica, los peajes para transitar por vías públicas y la revisión técnica vehicular como servicios públicos cuyas tarifas deben ser reguladas por la ARESEP.

¹ Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. 1a . ed. – San José, CR: ARESEP, 2008

² Las Leyes N° 7798 de Correos, N° 7798 de Creación del CONAVI y N° 7331 de Tránsito por las vías públicas le asignan a la ARESEP funciones de regulación y/o aprobación de tarifas de estos servicios públicos.



De esta manera, una persona que reciba al menos uno de los servicios incluidos en la lista anterior, independientemente de si el prestador del servicio es privado o estatal, es un usuario de servicios públicos. También lo es cualquier empresa, organización de la sociedad civil o ente estatal que ofrezca tales servicios.

Es de suma importancia conocer el perfil de los usuarios, pues este es el que define –en última instancia– las características de los servicios a prestar (particularmente la cantidad y calidad) y por lo tanto, el objeto de la regulación de dicho servicio. El problema económico de la regulación de qué regular lo indica la ley, el del cómo regular lo establece la ARESEP a través de la normativa que emite y el para quién regular es el usuario, consumidor de los servicios públicos, el sujeto del bienestar económico.

2. Notas metodológicas

Este artículo se refiere exclusivamente a los usuarios de los servicios públicos que están constituidos por hogares, según la definición establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)³. Esta restricción en el ámbito del análisis se debe a que la fuente de información pública que se utiliza es la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH), fuente seleccionada porque contiene información comparable en el tiempo para identificar aspectos de consumo que inciden en los servicios públicos.

³ La definición del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) es la siguiente: "Hogar: Es la persona sola (hogar unipersonal) o grupo de personas, con o sin vínculos familiares, que son residentes habituales de la vivienda, que comparten y participan entre sí de la formación y/o utilización de un mismo presupuesto, que llevan una vida en común, que elaboran y consumen en común sus alimentos".

Por otra parte, la información que se analiza no contempla todos los servicios públicos que se regulan, sino solo aquellos medidos por la encuesta de ingresos y gastos antes mencionada para los años seleccionados. En total se contemplan 16 servicios; de los cuales, uno es del sector agua, seis son del sector energía, seis del sector transporte y tres del sector de telecomunicaciones (figura 1).

Algunos de estos no se midieron en varios años, pues el servicio no se brindaba al momento del estudio o todavía no contaba con una cobertura importante. Posteriormente, se realiza un análisis de conglomerados para agrupar elementos (o variables) que tratan de lograr la máxima homogeneidad en cada grupo y la mayor diferencia entre estos.

3. Institucionalidad y encuestas

Este artículo se circunscribe al período 1998-2013, con el fin de visualizar las características del usuario de hogares costarricenses antes y después de la creación de la ARESEP.

Antes de su creación (1996) la regulación de los servicios públicos era realizada por varias instituciones, según el sector: el Servicio Nacional de Electricidad, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

Los datos de las ENIGH corresponden a los años: 1998, 2004 y 2013. En la figura 2 se presenta el resumen de la correspondencia entre el marco institucional de la regulación de los servicios públicos en el país y la publicación de encuestas de ingresos y gastos por parte del INEC.

Figura 1. Resumen de correspondencia entre el marco institucional de la regulación de los servicios públicos y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) utilizada en el estudio.

Sector	Servicios Públicos		ENIGH		
			1988	2004	2013
Agua		Agua	✓	✓	✓
Energía		Electricidad	✓	✓	✓
		Gas cocina	✓	✓	✓
		Gas transporte	-	-	✓
		Canfín hogar	✓	✓	✓
		Diésel hogar	✓	✓	✓
		Gasolina	✓	✓	✓

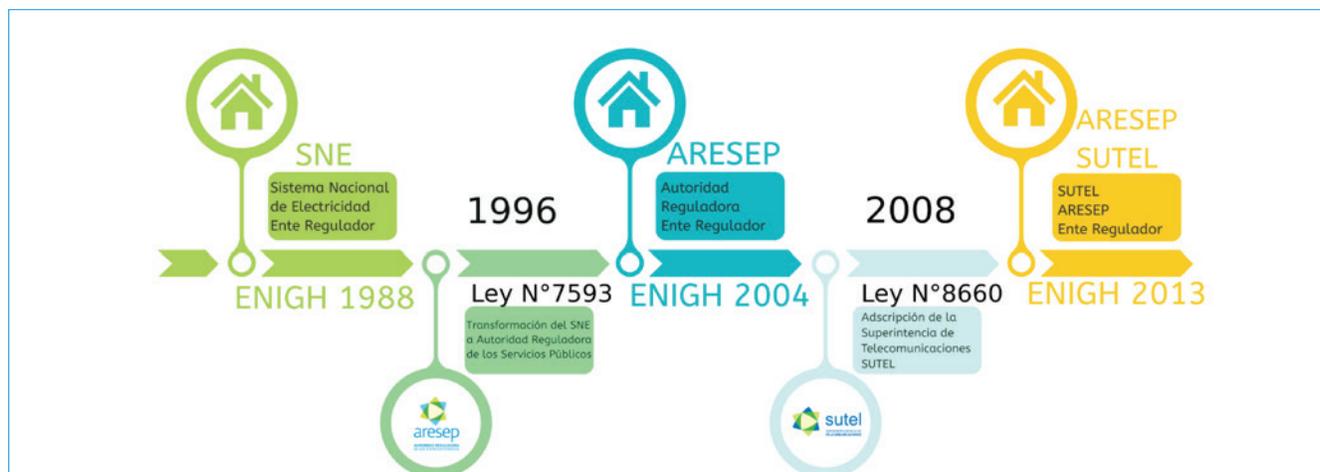
Sector	Servicios Públicos		ENIGH		
			1988	2004	2013
Transporte		Bus	✓	✓	✓
		Taxi	✓	✓	✓
		Cabotaje	✓	✓	✓
		Tren	✓	-	✓
		Peajes	✓	✓	✓
		RTV	✓	✓	✓
Telecomunicaciones		Teléfono	✓	✓	✓
		Celular	-	✓	✓
		Servicio postal	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en el "Informe final del perfil de usuarios de servicios públicos regulados por la ARESEP 1998, 2004 y 2013" del IICE

Para el análisis de ese período –en su última fase– se utilizó la ENIGH de 1998. Para los años posteriores a dicha creación, las de los años 2004 y 2013. En el 2013 se incluye información que contempla el efecto del cambio más reciente en la normativa global de la

regulación: la creación y entrada en operación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), la cual está adscrita a la ARESEP, funcionando como organismo con máxima desconcentración.

Figura 2. Relación entre cambio en marco institucional de la regulación de servicios públicos en Costa Rica y publicación de encuestas de ingresos y gastos



Fuente: Elaboración propia

4. Perfil general del hogar usuario de servicios públicos

Para definir el perfil general del hogar usuario de servicios públicos se analizan los datos de la ENIGH disponible más reciente, como se muestra en la figura 3, los cuales corresponden al 2013. A continuación se detallan las principales características de dichos hogares.

4.1 ¿Quiénes son?

Si se consideran todos los servicios públicos medidos por la ENIGH en su conjunto, los hogares usuarios de servicios públicos, que son todos los hogares del país, están compuestos por un promedio de 3,4 personas, cuyos jefes en su mayoría son:

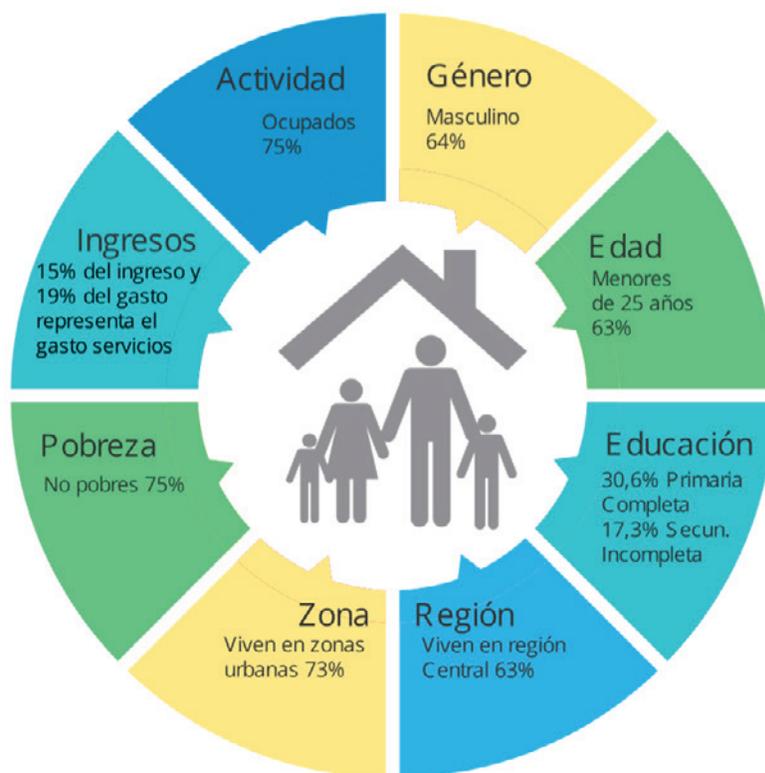
- ✓ Hombres: 64% de ellos son de género masculino.
- ✓ Jóvenes: 63% tiene edades inferiores a los 25 años.
- ✓ No universitarios: La mayoría de los jefes de hogar tiene niveles educativos de primaria completa o secundaria incompleta (80,1%).
- ✓ Ocupados: 75% están empleados.
- ✓ No pobres: 75% son hogares cuyos ingresos se encuentran por encima de la línea de pobreza.

4.2 ¿En dónde están?

La mayoría de los hogares usuarios de los servicios públicos se ubican en la zona urbana (73%) y en la Región Central del país⁴ (63%).

⁴ Según lo define el Ministerio de Planificación Económica.

Figura 3. Perfil del usuario de los servicios públicos en los hogares costarricenses 2013



Fuente: Elaboración propia con base en el "Informe final del perfil de usuarios de servicios públicos regulados por la ARESEP 1998, 2004 y 2013" del IICE. ¿Cuáles servicios públicos utilizan?

4.3. ¿Cuáles servicios públicos utilizan?

Todos los hogares utilizan al menos uno de los servicios públicos considerados en la encuesta. El 93% de ellos utilizan los servicios de electricidad y acueductos (94%). En este último servicio la cobertura es menor en las zonas rurales (84%) y mayor en las zonas urbanas (97%).

Los servicios menos usados por los hogares costarricenses son el taxi (19%), la gasolina (30%, para su propio transporte), el gas para cocinar (43%), el teléfono residencial (52%) y el transporte en autobús (50%).

4.4. ¿Cuánto gastan en servicios públicos?

Los hogares usuarios de los servicios públicos gastaron en 2013, en promedio, un total de ₡92.357 mensuales en servicios públicos, lo que representa 15% de sus ingresos.

Los servicios que consumen proporciones menores de los ingresos mensuales de los hogares son el servicio de telefonía residencial (1%), el agua 2% y el gas para cocinar (2%), mientras que la adquisición de los combustibles (gasolina y diésel para el hogar) implican erogaciones que representan 8% de dichos ingresos y el gasto en transporte por autobús 5% de estos. Lo anterior se puede observar en la figura 4.

Figura 4. Distribución porcentual del ingreso familiar que representa el gasto en hogares por tipo de servicio en el año 2013



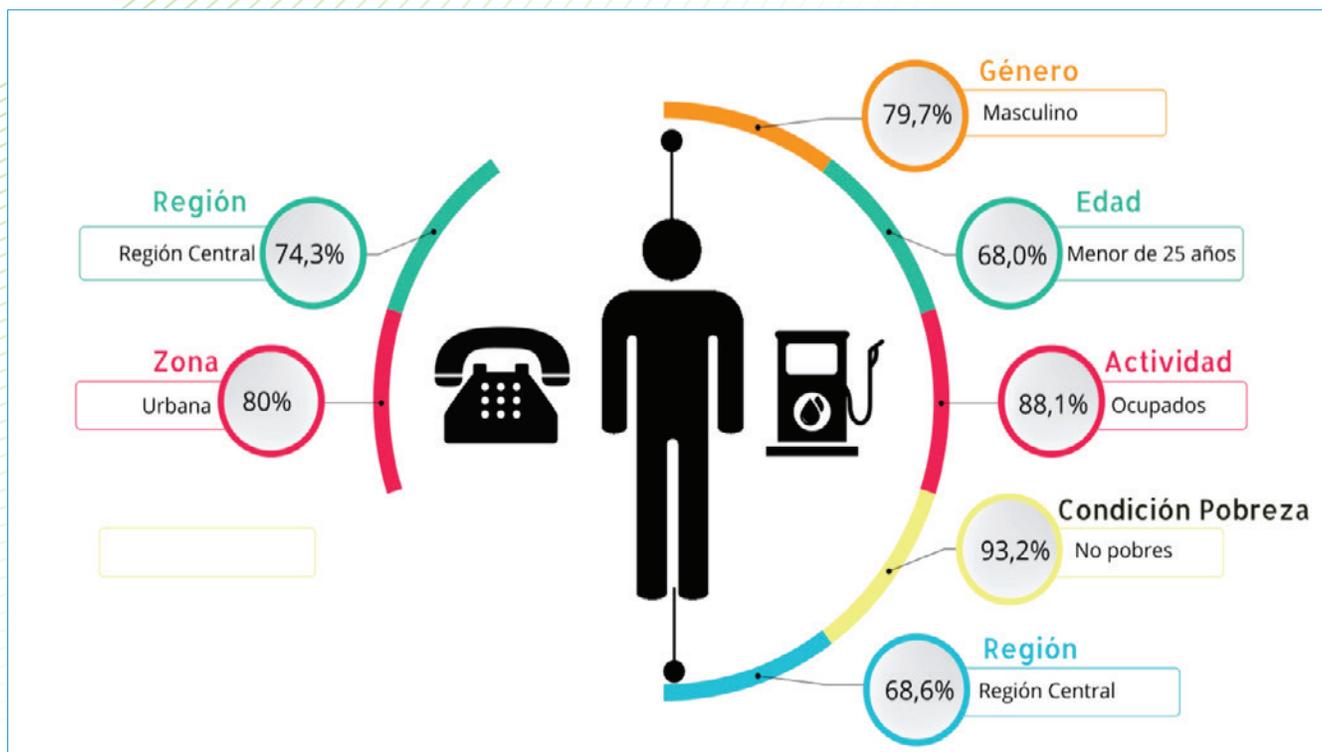
Fuente: Elaboración propia con base en el "Informe final del perfil de usuarios de servicios públicos regulados por la ARESEP 1998, 2004 y 2013" del IICE

Aunque el perfil general del hogar usuario de servicios públicos es válido para todos los servicios medidos por la encuesta, se presentan algunas diferencias importantes en relación con los servicios de telefonía residencial y distribución de combustibles.

En el primer caso, el porcentaje de hogares que utiliza telefonía es más alto en la Región Central que el observado en el perfil general: 73% de los hogares de la Región Central utiliza estos servicios, mientras que en el resto de las regiones lo hacen entre 4,7% y 5,6%. Una situación similar se presenta cuando se analiza por zona de residencia, pues el servicio es más utilizado en la zona urbana (80%), en comparación con el perfil general.

Por otra parte, el perfil del usuario servicio de distribución de combustibles difiere con respecto al perfil general en términos del género, edad y condición de ocupación. El porcentaje de hogares que adquieren combustibles para el hogar (diésel y gasolina) que son hombres es mucho mayor (más de 70% en cada uno de los combustibles), la proporción de jefes menores de 25 años es mayor (68%), mayor porcentaje de ellos están ocupados (más de 80% en ambos casos) y más de 90% en ambos casos son jefes de hogares no pobres.

Figura 5. Principales diferencias del perfil del usuario en el servicio del teléfono residencial y combustibles del hogar para el año 2013



Fuente: Elaboración propia con base en el "Informe final del perfil de usuarios de servicios públicos regulados por la ARESEP 1998, 2004 y 2013" del IICE

5. Evolución del perfil del usuario de los servicios públicos 1998-2013

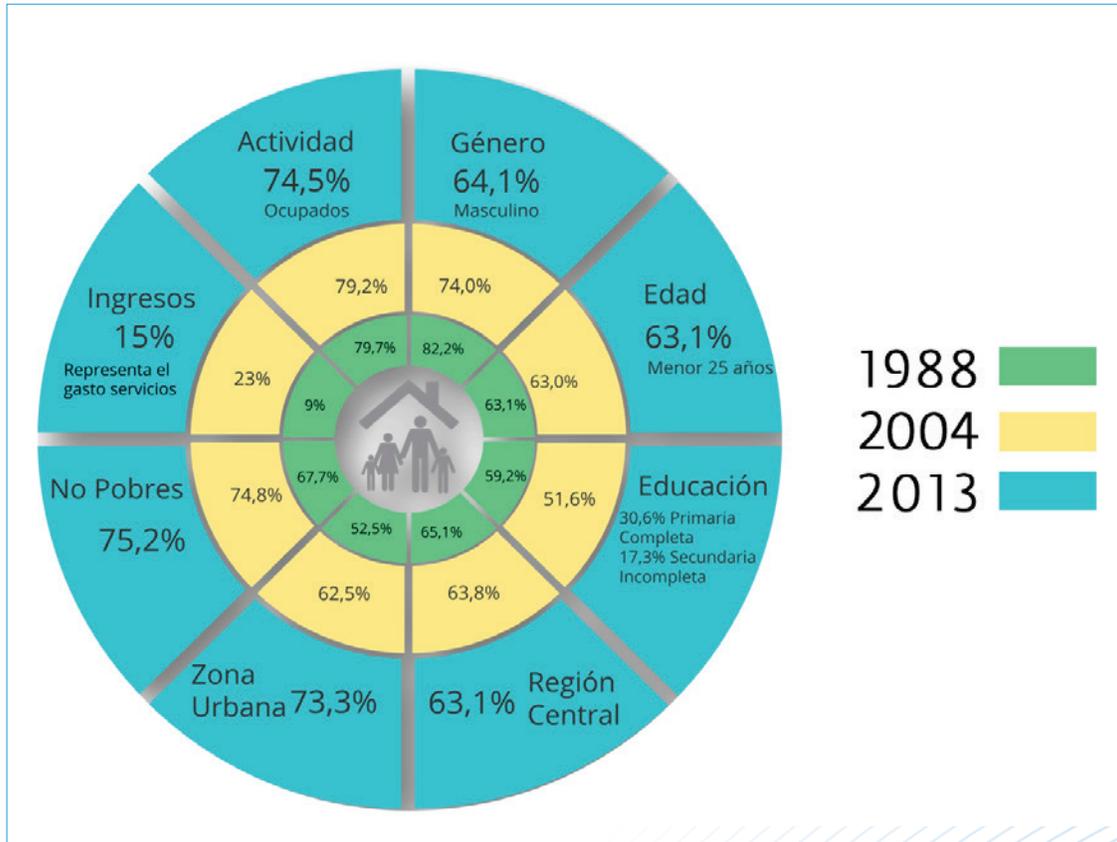
Entre 1998 y el 2013 el perfil del usuario de servicios públicos en los hogares costarricenses evolucionó. En primer lugar, las encuestas ENIGH muestran que las características de la población que, en términos generales, es usuaria de servicios públicos han cambiado:

- ✓ Cada vez son más los hogares que utilizan los servicios públicos cuya jefatura es de mujeres: en 1998 solo 17,8% de las mujeres eran jefas de hogar; en cambio en el 2004 fueron 26% y en el 2013 35,9%.
- ✓ Los niveles de educación de los jefes de hogar han aumentado. Mientras en 1988 la mayoría contaba únicamente con educación primaria; en el 2013 solo 30,6% presentaba baja escolaridad.
- ✓ Los hogares usuarios de servicios públicos se han concentrado más en la zona urbana. En 1998 constituían 52,5%, en tanto que en el 2013 fueron 73,3%, lo que permite generar una hipótesis sobre el desarrollo en las zonas rurales en los últimos 25 años.
- ✓ El porcentaje de hogares usuarios de servicios públicos no pobres fue mayor en el 2013 (67,7% versus 75,2% en el 2013).

✓ Aunque la proporción de hogares usuarios fuera de la Región Central ha crecido en forma moderada, hay más hogares

usuarios de servicios públicos que se ubican en otras regiones: en 1998 eran 34,9%, mientras que en el 2013 eran 36,9%.

Figura 6. Evolución del perfil del usuario de los servicios públicos según la ENIGH de los años 1988, 2004 y 2013



Fuente: Elaboración propia con base en el "Informe final del perfil de usuarios de servicios públicos regulados por la ARESEP 1998, 2004 y 2013" del IICE

Por otra parte, tal y como se puede apreciar en el gráfico siguiente, se produjeron cambios en la proporción de hogares que utilizan los servicios públicos:

✓ Se aprecia un crecimiento importante en servicios de telefonía celular, en contraste con una disminución en telefonía residencial.

✓ La cobertura de servicios de electricidad, agua y gas para cocinar, así como diésel para el hogar, aumentó en forma continua en el período analizado.

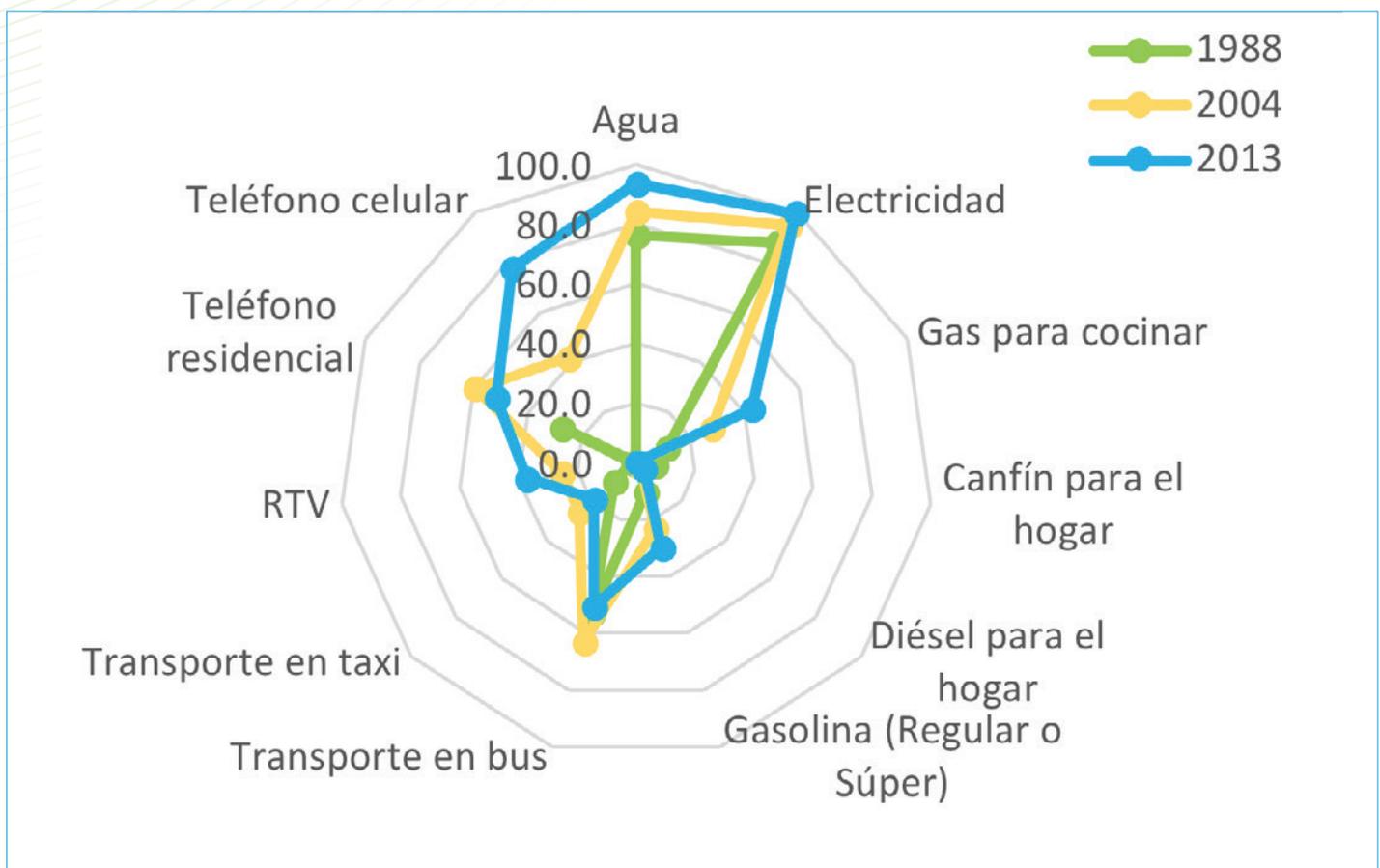
✓ En el 2013 los hogares prácticamente no consumieron canfin.

✓ La proporción de hogares que consumía los servicios de transporte por autobús y taxi, que había crecido entre 1988 y 2004, se redujo en el 2013.

Además, como consumidores de servicios públicos, los hogares aumentaron 2,2 veces el gasto promedio para adquirirlos. El monto promedio mensual de este gasto, en colones del 2013, ascendió en 1988 a ₡40.882, mientras que en el 2004 fue de ₡84.235 y

en el 2013 alcanzó un total de ₡92.357. Eso se reflejó también en la proporción del ingreso destinado al pago de estos servicios, que pasó de 9% en 1988 a 23% en el 2004 y a 15% en el 2013.

Para analizar el perfil de los usuarios de los servicios públicos de los hogares desde el punto de vista del cambio en el marco institucional, se observa que, antes de la creación de la ARESEP (datos de 1988):



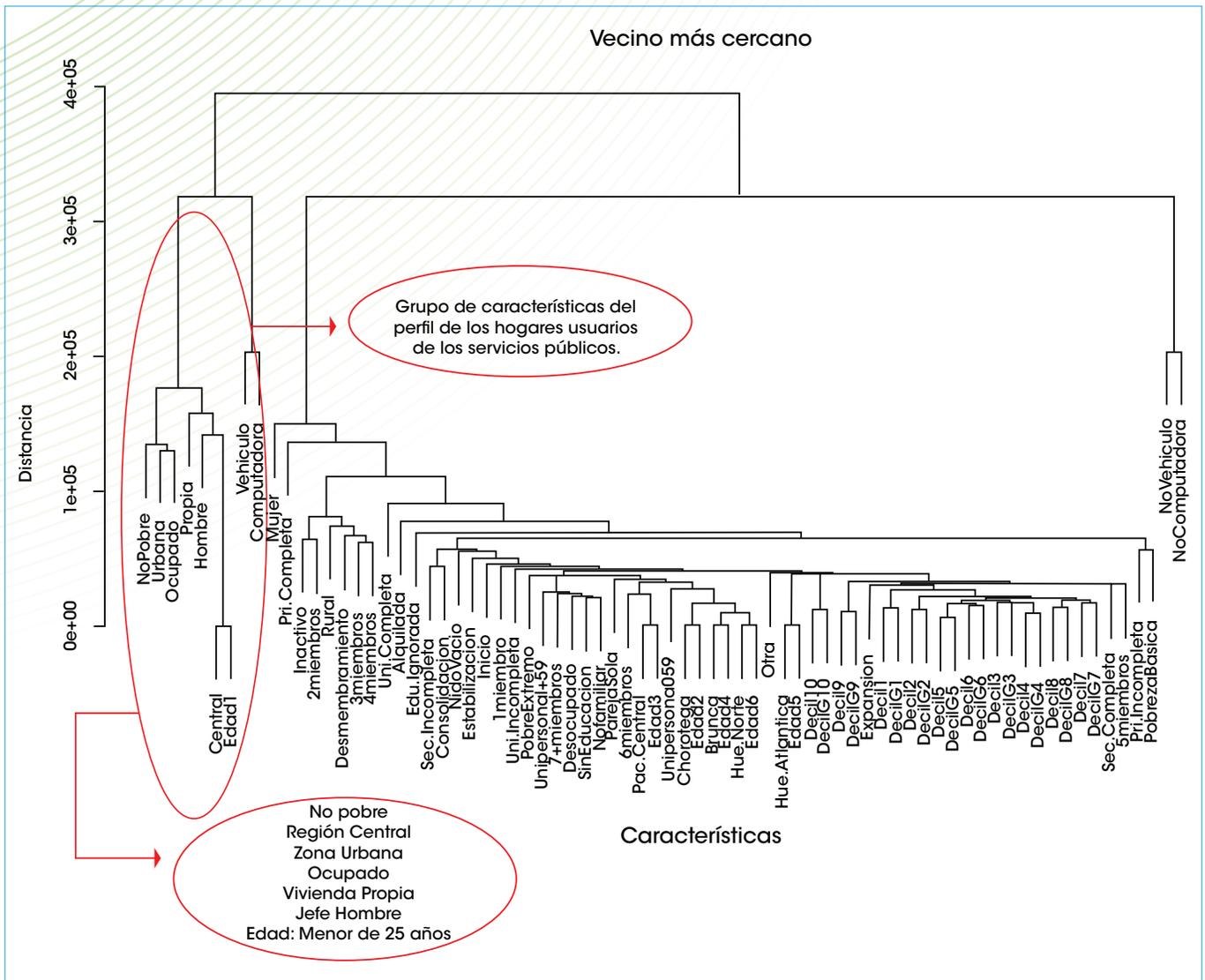
- ✓ Los hogares se caracterizaban por contar con jefaturas con menor participación de mujeres, menor nivel de educación, menos concentrados en la zona urbana, más pobres, pero con mayor porcentaje de ocupados que en los años 2004 y 2013.
- ✓ En el año de medición utilizado para el análisis de ese período, la cobertura de los servicios o el uso de los servicios públicos en los hogares era menor en todos los casos a la que se observa en el 2004 y el 2013.
- ✓ El gasto promedio mensual de los hogares en servicios públicos era inferior, esto para el año 1988, en términos reales, al observado en el 2013 y menos de la mitad del monto utilizado con esos fines en el 2004.
- ✓ La proporción del ingreso mensual de los hogares destinado al pago de servicios públicos varió, aumentando significativamente en el 2004 (más de 2,5 veces) y luego se redujo a 15%, lo que –en comparación con el año 1998– implica un incremento en todo el período de 1,7 veces.

6. Perfil del usuario: elementos exploratorios

Con el fin de profundizar en el análisis de los aspectos críticos que definen el perfil del hogar usuario de servicios públicos, se realizaron análisis exploratorios basados en la aplicación de la técnica estadística denominada “Análisis Clúster” o “Análisis de Conglomerados”. Dicha técnica de estadística multivariable permite agrupar elementos (o variables) tratando de lograr la máxima homogeneidad en cada grupo y la mayor diferencia entre los grupos (Fernández, 2011).

Para su aplicación, en este caso, se realizó una agrupación de las características sociodemográficas mediante el método de distancia euclídea entre individuos. Se empleó la agrupación jerárquica tomando como referencia el dendograma⁵, con la distancia más cercana. La agrupación de características del hogar tomó en cuenta, en primera instancia, todos los servicios y luego se las variables de servicios por sector (agua, energía, transporte y telecomunicaciones). Los resultados de este procedimiento confirman el perfil detallado en los párrafos anteriores, pues se identificó un grupo en el cual las características de la mayor cantidad de usuarios que consumen los servicios públicos coinciden con dicho perfil, según se puede observar en el gráfico siguiente.

Figura 7. Dendograma de distancias, generado para la clasificación de características de los hogares según la cantidad de hogares usuarios de los servicios públicos para el año 2013



Fuente: Elaboración propia con base en el "Informe final del perfil de usuarios de servicios públicos regulados por la ARESEP 1998, 2004 y 2013" del IICE

7. Perfil del usuario y regulación de los servicios públicos

De acuerdo con la experiencia internacional documentada por algunos organismos internacionales (OCDE, 2016 / LSE, 2016 / ERSAR, 2015 y IDRC-CRDI, 2013), la participación del usuario en la regulación de los servicios públicos es crucial para una regulación eficaz y eficiente. Las buenas prácticas que estos organismos

han identificado incluyen la creación de oportunidades significativas para la participación, el establecimiento de procesos de consulta pública desde etapas tempranas siguiendo ciertos principios básicos, la discusión de posibles mejoras y resultados del marco regulatorio, rendición de cuentas del ente regulador y los prestadores de los servicios y divulgación de la normativa aprobada. Los principales aspectos de cada una de estas se detallan a continuación.

Algunas de las mejores prácticas para la participación del usuario en la regulación de los servicios públicos

Creación de oportunidades significativas para la participación

- ✓ Inclusión de la participación de usuarios en el proceso regulatorio, creando oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparación de proyectos de propuestas regulatorias y la calidad del análisis de respaldo.
- ✓ Elaboración de normativa de manera tal que sea comprensible y clara para que las partes puedan comprender fácilmente sus derechos y obligaciones.

Establecimiento de procesos de consulta pública desde etapas tempranas y siguiendo cinco principios básicos: integridad, transparencia, compromiso, accesibilidad e inclusión

- ✓ Incluir a todas las partes significativamente afectadas y potencialmente interesadas, ya sean nacionales o extranjeras, cuando corresponda, en la etapa más temprana posible mientras se desarrolla o revisa la normativa, asegurando que la consulta misma sea oportuna y transparente, y su alcance se entienda claramente.
- ✓ Realizar la consulta pública por las razones correctas, escuchar opiniones y considerar cambios.
- ✓ Garantizar la transparencia del proceso de reglamentación y permitir al usuario conocer cómo hacer las cosas para ser tomado en cuenta.
- ✓ Establecer un compromiso con el interés del usuario y manifestarlo permitiendo el acceso a la normativa y sus procesos de elaboración, así como aclarar dudas.
- ✓ Fomentar la apertura e inclusión.

Discusión de posibles mejoras y resultados del marco regulatorio

- ✓ Establecer compromiso con las entidades reguladas y otras partes interesadas para discutir la mejora de la operación y los resultados del marco regulatorio.
- ✓ Evitar la captura y los conflictos de interés a través de procesos de participación que protegen contra las presiones de intereses especiales.

Algunas de las mejores prácticas para la participación del usuario en la regulación de los servicios públicos

Rendición de cuentas del ente regulador y los operadores de los servicios

- ✓ Suministrar información y datos claros a los usuarios sobre los procedimientos regulatorios y los resultados de las variables relevantes, tales como tarifas fijadas y su aplicación al usuario, la disponibilidad de servicios con los que se debe contar y sus condiciones de calidad.

Divulgación de normativa aprobada

- ✓ Incluir a los usuarios para que contribuyan en el cumplimiento del servicio mediante la divulgación de las normas aprobadas y la calidad requerida de los servicios.
- ✓ Permitir al usuario evaluar o manifestar inconformidades e inquietudes de incumplimiento, lo que contribuye a una mejora constante para una prestación más eficiente de los servicios.

Fuente: Elaboración con base en OCDE (2016), LSE (2016), ERSAR (2015) e IDRC-CRDI (2013)

La implementación de estas prácticas requiere usuarios con un perfil educativo mayor y un nivel de acceso importante a los servicios públicos de telecomunicaciones. Las características de los jefes de hogar usuarios de los servicios públicos en Costa Rica cumplen con esos requisitos mínimos, por lo que –desde ese punto de vista– el país cuenta con las condiciones para aplicar esas buenas prácticas.

Los procesos de participación ciudadana que ha implementado la ARESEP hasta ahora han avanzado de manera importante hacia esas prácticas. La institución cuenta con un área de atención al usuario que recibe y atiende quejas o denuncias en ventanilla, por correo electrónico o redes sociales. En esta área hay un funcionario especializado en la defensa del usuario, que brinda asesoría para la presentación de quejas o denuncias y también se realizan diversas actividades informativas y formativas –dentro y fuera de la institución– para que el usuario de los servicios cuente con la capacidad mínima necesaria para realizar denuncias o quejas de manera eficaz.

La institución también posee una página web en la que se mantiene toda la información relevante disponible, con libre acceso, incluyendo todas las metodologías tarifarias y normas técnicas vigentes, así como información estadística de los servicios regulados e información general para el usuario de los servicios.

Además, durante los procesos de diseño y aprobación de metodologías tarifarias y tarifas, por disposición legal, se hacen consultas públicas o audiencias públicas, según el trámite del cual se trate y se organizan consultas técnicas, talleres o foros con los prestadores y usuarios de los servicios, con el fin de obtener insumos para el diseño de los distintos instrumentos regulatorios.

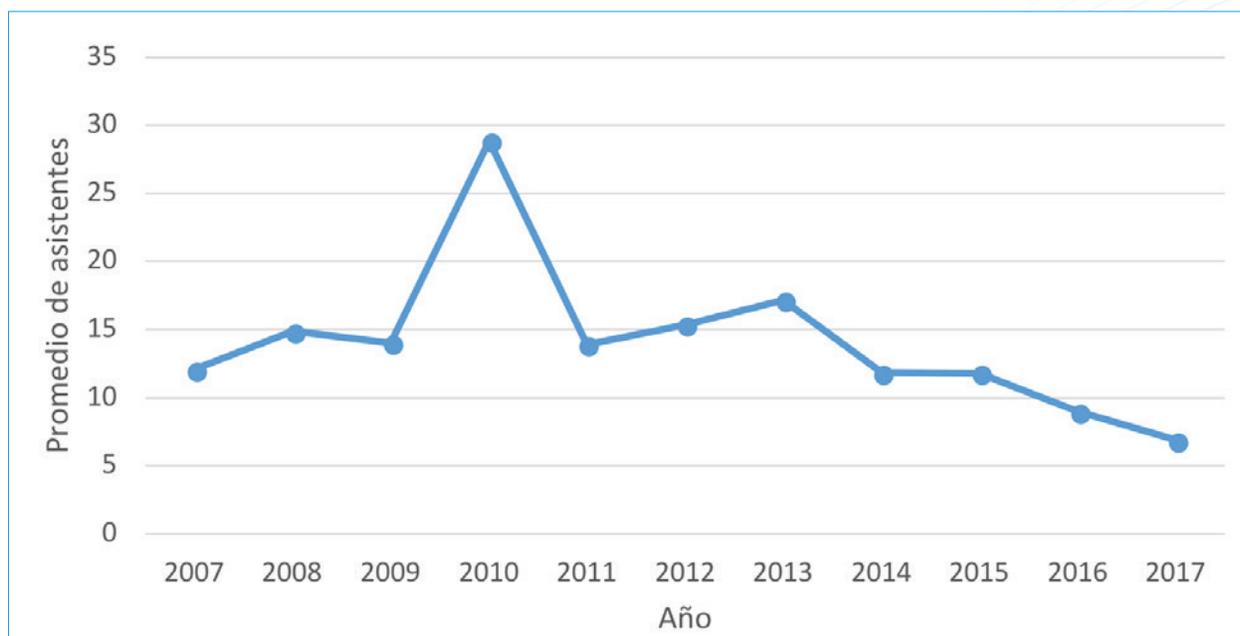
Sin embargo, se enfrentan grandes retos para que las mejores prácticas para la participación ciudadana en la regulación de los servicios públicos sean aplicadas en forma completa. En primer lugar, existen

limitaciones técnicas y presupuestarias para que los procesos informativos y formativos cubran a todos los usuarios de los servicios públicos, especialmente a los de zonas rurales.

Por otro lado, el nivel de organización de los usuarios es bajo, lo que hace más difícil esa labor, así como su participación en los procesos de consulta o audiencia pública. En estos últimos años disminuyó la participación del usuario en su asistencia a las audiencias públicas. Por una parte, el promedio de

asistentes por audiencia en los últimos diez años, según las estadísticas de la Dirección de Atención del Usuario de la ARESEP, fue de 13,7 personas, incluyendo los participantes que forman parte de las empresas prestadoras de los servicios públicos, así como representantes de organizaciones de consumidores o ciudadanos no organizados. Por otra parte, el número de asistentes a las audiencias ha mostrado una tendencia a la baja: a partir del 2014, cada vez ha sido menor (pasó de un promedio de 17,2 personas en el 2014 a 6,9 en el 2017)

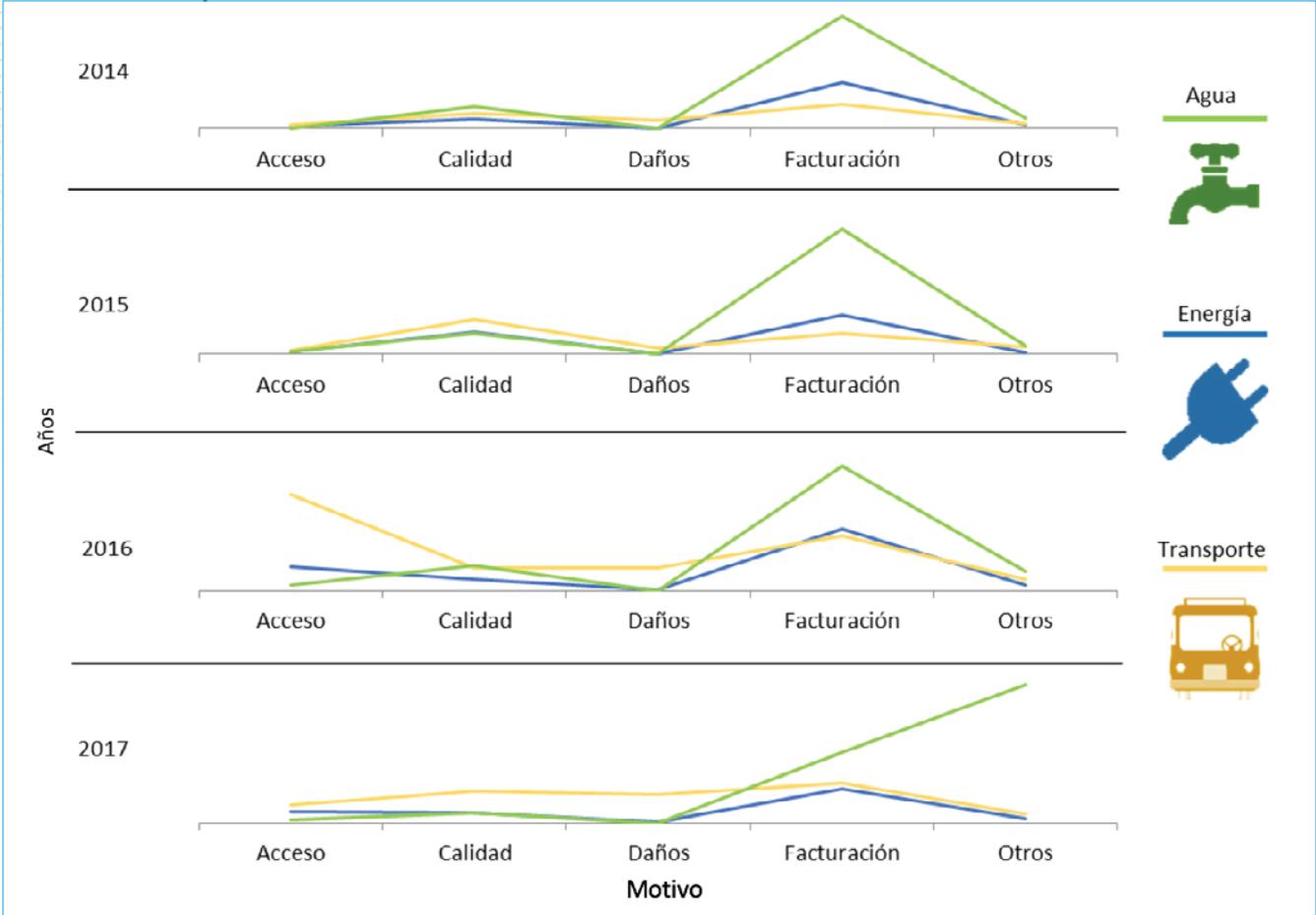
Gráfico 2. Promedio de asistentes a audiencias públicas. Período 2007-2017



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Dirección General de Atención al Usuario, ARESEP

Finalmente, la mayoría de las quejas o denuncias presentadas en los últimos 4 años están relacionadas con la facturación, mostrando dificultades o falta de interés del usuario en los demás aspectos del servicio, según se desprende de la observación del gráfico 4.

Gráfico 4. Evolución del número de quejas o denuncias de los usuarios sobre los servicios públicos. Período 2014-2017



Fuente: Elaboración con base en los datos de la Dirección General de Atención al Usuario, ARESEP

Conclusiones

- ✓ De acuerdo con los datos de la ENIGH del 2013, todos los hogares costarricenses utilizan al menos uno de los servicios públicos que regula la ARESEP.
- ✓ Estos hogares se caracterizan mayoritariamente por contar con jefes hombres, jóvenes, con un nivel educativo relativamente bajo, ocupados, que perciben ingresos por encima de la línea de pobreza y viven principalmente en zonas urbanas. Además, destinan alrededor de 15% de sus ingresos al pago de servicios públicos.
- ✓ Entre 1998 y el 2013, ese perfil ha cambiado: los jefes de hogares consumidores de servicios públicos son más educados, más jóvenes, más concentrados en zonas urbanas y en la Región Central. Además, una menor proporción de ellos es pobre y usan cada vez más y en mayor cantidad más variedad de servicios públicos.
- ✓ El gasto de los hogares usuarios de servicios públicos se ha duplicado, reflejando el cambio en las condiciones sociodemográficas de la población. Pero también muestra una ampliación en la cobertura de los servicios públicos, que ha resultado en que más hogares utilizan todos los servicios y consumen más cantidad de algunos de ellos, lo cual se traduce en la asignación de un porcentaje mayor de sus ingresos al pago de dichos servicios.
- ✓ Llama la atención que los datos parecen indicar una cierta sustitución –en un segmento de estos hogares, del uso del transporte público (bus y taxi) por el transporte propio (mayor porcentaje de hogares utilizan gasolina o diésel), así como una sustitución de la telefonía residencial por la celular.
- ✓ A pesar de que la Ley N° 7593 contempla mecanismos específicos para la participación ciudadana, tales como las audiencias públicas y las consultas públicas, la participación de los usuarios de servicios públicos en la discusión o toma de decisiones en temas de regulación ha sido escasa y débil, lo que demuestra su bajo nivel de organización.
- ✓ Los procesos de participación ciudadana que ha implementado la ARESEP hasta ahora han avanzado de manera importante hacia las mejores prácticas internacionales, pero se enfrentan al menos dos grandes retos a nivel institucional: limitaciones técnicas y presupuestarias para que los procesos informativos y formativos cubran a todos los usuarios de los servicios públicos y bajo nivel de organización de estos.

Bibliografía

- ERSAR. (2015). *Guide to Good Practice in Public Consultation*.
- Fernández, S. D. (2011). *Análisis Conglomerados*. Madrid. Recuperado de <http://www.fuenterrebollo.com/Economicas/ECONOMETRIA/SEGMENTACION/CONGLOMERADOS/conglomerados.pdf>
- IDRC-CRDI. (Mayo de 2013). *Recomendaciones para aumentar la participación ciudadana en políticas sobre la regulación de los servicios públicos*. Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (s.f.). INEC. *Conceptos y definiciones*. Recuperado de http://sistemas.inec.cr:8080/redatam/RpHELP/ENC.HOGARES/ENC.HOG_2001/Conceptos/Conceptos_y_definiciones.pdf
- *Ley N° 7593 y sus reformas. Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos*. (2008). Publicada en el Alcance 31 a La Gaceta 156 del 13 de agosto de 2008.
- LSE. (Febrero de 2016). *Customer engagement in regulation*. London.
- OCDE. (2016). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BPPs-for-Public-Consultation.docx>
- Porto, J. P., y Merino, M. (2016). *Definición de servicio público*. Recuperado de <https://definicion.de/servicio-publico/>



aresep

AUTORIDAD REGULADORA
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



Facebook: @AresepCR

www.aresep.go.cr