

Regulación por el Estado de las tarifas de Empresas de Servicio Público

Las Empresas de Servicio Público constituyen, en general, monopolios, como consecuencia natural de las características especiales de estos negocios.

En efecto, tal como sucede en cualquier otro negocio, ellas tienen que hacer frente, además de los gastos directos de producción, que son proporcionales al número de servicios o unidades producidas, a gastos fijos, provenientes de intereses de capitales invertidos, organización de venta, y otros que son independientes de la producción misma.

Se comprende que, si la suma total que puede obtenerse en el mercado, de la venta de un producto o servicio, en exceso sobre el costo directo de producción, es tal que no basta para cubrir los gastos fijos de más de un negocio o empresa, no podrían coexistir dos o más, sin que alguno o todos fueran a la ruina. Ante la imposibilidad de recuperar el valor de las inversiones hechas, o de poder dedicarlas a otros fines más lucrativos, se establecería la lucha entre los competidores en la esperanza de que, sacrificando por un tiempo la debida remuneración de sus capitales, pudiera, el de mayor capacidad económica, eliminar a los demás.

Si los competidores no fueran muchos—y en general no lo serán—podrían también producirse acuerdos entre ellos (cartels o trusts) cuyo resultado final sería el de elevar el precio de venta, a costo del consumidor, para poder así cubrir los gastos fijos de dos o más negocios siendo que uno sólo sería capaz de hacer frente a toda la demanda. Podría aún suceder que ni así se lograra obtener las entradas suficientes, y, en tal caso, el negocio combinado tampoco subsistiría, al menos, en condiciones de poder desarrollarse y dar un buen servicio.

Dada la importancia y naturaleza de las inversiones que requieren las Empresas de Servicio Público en relación con el consumo, es ésta, en general, la situación que se les presenta; y de allí, el obligado régimen de monopolio dentro del cual tienen, forzosamente, que desenvolverse.

En un régimen de monopolio absoluto, el empresario tiene libertad para fijar el precio de venta sin el freno que significa la libre competencia y esto podría permitirle llegar a obtener, a costa de los consumidores, un beneficio en exceso sobre el que legítimamente podría corresponderle en relación a sus inversiones y a los riesgos inherentes a su negocio.

El establecimiento de una Empresa de Servicio Público exige la obtención, de parte del Estado, o, en general, de parte de la colectividad, de ciertos privilegios,

como ser la ocupación de bienes nacionales de uso público, la imposición de servidumbre sobre propiedades particulares, etc. A cambio de estos privilegios, el Estado le otorga la concesión necesaria bajo la condición de poder fijar normas y regular las tarifas, de manera que el empresario no obtenga para sí el beneficio total que podría proporcionarle el monopolio absoluto, concedido o de hecho.

En esta forma puede obtenerse, si la acción del Estado es atinada, el máximo de beneficio del monopolio sin los inconvenientes que a éste se le atribuyen. Para ello es necesario que, so pretexto de defender los intereses de los consumidores, no se coloque al empresario en situación de no poder obtener los capitales que continuamente necesita invertir en el negocio para hacer frente a la demanda creciente de esos consumidores. Una acción desatinada del Estado en este sentido, tendría por efecto, en el mejor de los casos, el elevar el tipo de interés necesario para atraer los capitales, encareciendo, así, en último término, el costo del servicio para el consumidor y restringiendo el consumo.

Una Empresa de Servicio Público contrae la obligación de dar servicio; para darlo debe incrementar continuamente su capital; gran parte de sus inversiones son de tal naturaleza que, una vez hechas, no pueden retirarse para dedicarlas a otros fines. En estas condiciones, no podría negársele el derecho a obtener una debida remuneración de los bienes que pone al servicio de la comunidad, derecho, por otra parte, inherente al de propiedad, que es básico, todavía, en todos los países donde el capital privado ha formado dichas Empresas bajo la fe, precisamente, de tal disposición constitucional.

La imposición por el Estado de tarifas que impidieran a las Empresas de Servicio Público obtener la debida remuneración de sus inversiones tendría un carácter confiscatorio, sin contar con que, como hemos dicho antes, redundaría ello en perjuicio de los consumidores que no podrían disponer de servicios de la calidad y a la medida de sus necesidades.

Aun en el caso en que las Empresas de Servicio Público son explotadas directamente por el Estado, no puede éste renunciar a obtener entradas suficientes, al menos para cubrir todos sus gastos fijos y los intereses y amortización del capital, sin recargar indebidamente a los contribuyentes que no aprovechan de los servicios de la Empresa. Los resultados de una política contraria pueden observarse en nuestros Ferrocarriles del Estado, sobre todo si se compara la situación en que ahora se encuentran, con la que tenían, cuando, protegidos por una ley de autonomía, que, desgraciadamente, es ahora letra muerta, podían ser explotados como si se tratara de una industria privada (1).

Las leyes económicas no se violan impunemente: tarde o temprano se produce el reajuste.

En lo anterior nos hemos referido al rol del Estado en cuanto a regulación de las tarifas y a la necesidad de no llevar su intervención hasta el punto de poner a las Empresas de Servicio Público en situación de no poder recibir una remuneración adecuada para dar servicio y atraer los capitales necesarios para desarrollar sus ac-

(1) Ver a este respecto, el informe sobre Valuación de los Ferrocarriles del Estado, del Ing. Raúl Simon, publicado en los «Anales del Instituto de Ingenieros de Chile», N.º 3, correspondiente a marzo del presente año.—N. de la R.

tividades en las condiciones y a la medida que lo requiere la comunidad a la cual sirven.

Obsérvese que, en la generalidad de los casos, el Estado no garantiza utilidades; se limita a fijarles un tope en caso de que lleguen a producirse. Parece, en consecuencia, de elemental equidad el que se deje a las Empresas el máximo posible de libertad para que ellas determinen las tarifas que a su juicio, y dadas las posibilidades del mercado, les permitirán obtener la remuneración máxima que se haya fijado como justa y razonable. Tiempo tendrá el Estado, de intervenir, si se les pasa la mano.

La forma como las Empresas deben determinar sus tarifas para alcanzar hasta donde es posible el resultado propuesto, es materia que saldría del objeto de estas líneas.

Remuneración justa y razonable, ¿Cómo determinarla? La cuestión comprende dos términos: tipo de interés y monto del capital que tiene derecho a percibir esta remuneración.

Respecto al tipo de interés, depende en cada caso de la situación del mercado de valores y, tratándose de empresas controladas por el Estado, estará naturalmente influenciado por la política de éste en cuanto a regulación de tarifas, proyectos de socialización, posibilidad de retirar las utilidades, si se producen, etc. En los tiempos que corren puede asegurarse que el precio del dinero es superior para los negocios de utilidad pública que para la industria o comercio privado.

La determinación del monto del capital («fair value») al cual se le reconoce el derecho de percibir la remuneración justa y razonable («fair return») ha sido objeto de innumerables discusiones, principalmente en Estados Unidos. No es este un problema definitivamente resuelto. Puede asegurarse, sin embargo, que la idea predominante es la de considerar como valor sobre el cual una empresa tiene derecho a ganar una remuneración justa y razonable una suma igual al costo actual de reproducción de la propiedad menos la depreciación (1).

No se trata aquí del costo de reproducción de los bienes físicos únicamente. Del libro «Problems in Public Utility Management» de Cabot y Malot (pág. 91) tomamos la siguiente lista de los ítems que deben considerarse de acuerdo con el informe del Comité Especial sobre Avalúo de la American Society of Civil Engineers (1):

A.— Tangibles.

- a) Terrenos y edificios.
- b) Planta.

B.— Incidentales durante la construcción.

- a) Administración.
- b) Ingeniería y Superintendencia.
- c) Gastos legales.
- d) Corretaje.
- e) Honorarios de organización (promotion fees).
- f) Seguros.

(1) Ver a este respecto, el informe sobre Valuación de los Ferrocarriles del Estado, del Ing. Raúl Simon, publicado en los «Anales del Instituto de Ingenieros de Chile, N.º 3, correspondiente a marzo del presente año.—N. de la R.

- g) Impuestos y contribuciones.
- h) Descuentos de los bonos.
- i) Contingencias.

C.—Intangibles.

- a) «Good will».
- b) Valor de las concesiones.
- c) «Going value» o «Going concern value».
- d) Capital de explotación.

La expresión «good will» ha tenido muchas definiciones. Marston and Agg, en su libro *Engineering Valuation* analizan varias de ellas e indican el procedimiento para estimar el good will en dinero. Según esta obra parece que la definición clásica es la debida a un eminente jurista inglés, Lord Eldon: «Good will is the probability that the old customers will resort to the old place».

La Corte Suprema de los Estados Unidos ha caracterizado el valor del good will como el inherente a las disposiciones favorables de los clientes, hacia un negocio bien conocido y bien manejado.

En cuanto al «going value» o «going concern value» está reconocido también, actualmente, como un elemento del valor sobre el cual una empresa tiene derecho a obtener una remuneración justa y razonable. De la obra antes citada (pág. 339) copiamos la siguiente frase que figura en un informe de Mr. Chief Justice Hughes de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso *Los Angeles Gas & Electric Corp. versus Railroad Commission of California*, mayo 8, 1933 (1):

«This court has declared it to be self-evident «that there is an element of value in an assembled and established plant, doing business and earning money, over one not thus advanced», and that this element of value is «a property right» which should be considered «in determining the value of the property, upon which the owner has a right to make a fair return».

En Estados Unidos se considera como un principio elemental que, para los efectos de la regulación de tarifas la depreciación debe determinarse, en cada caso por medio de la inspección y del estudio más que por la simple aplicación de fórmulas matemáticas establecidas para fines de contabilidad. Tales fórmulas, basadas en el costo inicial, en la vida probable y en el costo de recuperación al término de ella, son necesarias para poder fijar en los libros las sumas anuales que deben cargarse a los gastos de explotación, pero se comprende que esos cargos pueden ser excesivos o deficientes, según sea el cuidado con que han sido mantenidas las instalaciones.

Cabe observar que en numerosos casos ha sido reconocido por las Comisiones de Servicio Público, que no es equitativo penalizar a las empresas reduciendo, por concepto de depreciación, el valor de reemplazo, cuando las tarifas que han podido aplicar no les han producido lo suficiente, en el pasado, para obtener una justa remuneración.

Las obligadamente incompletas informaciones que preceden bastan, a nuestro juicio, para formarse concepto acerca de lo complejo que es esto de fijar cuál debe

(1) Ver a este respecto, el informe sobre *Valuación de los Ferrocarriles del Estado*, del Ing. Raúl Simon, publicado en los «Anales del Instituto de Ingenieros de Chile», N.º 3, correspondiente a marzo del presente año.—N. de la R.

ser la remuneración justa y razonable de una empresa de servicio público y cuánto elemento de apreciación personal interviene en la determinación del «fair return» y del «fair value» sobre el cual aquél debe aplicarse.

Si se tiene presente, por otra parte, que lo esencial para la comunidad es de disponer de buenos servicios y de la seguridad de que las empresas encargadas de proporcionarlos podrán hacer frente a las crecientes demandas del mercado; que, a pesar del carácter de monopolio que tienen, como hemos dicho, estos negocios, ese monopolio no es siempre absoluto ya que muchos servicios son sustituíbles por otros; y que, bien considerado, el propio interés de una empresa coincide con el de sus clientes en cuanto a fijar tarifas razonables, creemos poder llegar a la conclusión (que parecerá herética en los tiempos que corren) de que la mejor política del Estado en materia de regulación de tarifas, sería la de intervenir lo menos posible, sin olvidar, al hacerlo, que el objetivo esencial de las Empresas de Servicio Público es precisamente como hemos dicho, el de dar servicios eficientes y que esto no puede alcanzarse si no se les permite una remuneración adecuada.
