

Comentarios a la propuesta de Remuneración de la Comercialización – Resoluciones CREG 044 y 045 de 2012

Documento CAC-055-12

Agosto de 2012

1. OBJETIVO

El objetivo de este documento es presentar a la Comisión de Regulación de Energía y Gas los comentarios del Comité a la propuesta metodológica para establecer la remuneración para la actividad de Comercialización de Energía Eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional, y su consecuente efecto sobre el Costo Unitario de Prestación del Servicio, contenida en las resoluciones CREG 044 y 045 de 2012.

2. ANTECEDENTES

Desde el mes de mayo del año 2011, el Comité Asesor de Comercialización, buscando contar con elementos que ayuden en la construcción de una metodología para la remuneración de la Comercialización de energía en el mercado regulado en Colombia, inició un estudio, con la participación de Mercados Energéticos Consultores, para hacer una revisión, desde el punto de vista conceptual, de las principales herramientas y modelos utilizados para la remuneración de servicios como los prestados por las empresas de comercialización en el país.

Como parte de este estudio, en el mes de julio de 2011, se realizaron las Jornadas de Comercialización de Energía Eléctrica, en la cual se presentó un resumen de dicha revisión, y se mostraron algunos de los resultados obtenidos con información suministrada por las empresas al Comité, para los costos de Comercialización.

Durante el segundo semestre de 2011 y el primer trimestre de 2012, se realizó una revisión de la información, con las empresas que conforman el CAC (así como las empresas vinculadas económicamente con los miembros del Comité), y se obtuvo una base de datos actualizada, sobre la cual el grupo consultor ha planteado algunas recomendaciones y propuestas, que serán plasmadas en un informe próximo a entregarse a la Comisión y terceros interesados, y sobre los cuales el Comité establece comentarios a las propuestas presentadas en las Resoluciones CREG 044 y 045 de 2012.

El presente documento contiene entonces una revisión de los principales aspectos de las resoluciones en mención, pero la ampliación de estos comentarios, y las propuestas alternativas para algunos de los temas, serán analizadas en detalle en documentos posteriores, y presentada a la Comisión en reunión que se coordinará para el efecto. El único tema para el cual solamente se plantean comentarios y posibilidades de mejora en la información, por ahora, se refiere al caso del modelo propuesto por la CREG, dadas las dificultades en cuanto a la consistencia de los datos explicada más adelante. De esta forma, se propone realizar un trabajo conjunto del Comité con la CREG, para mejorar aspectos en cuanto a la consistencia de dicha información, partiendo de los análisis realizados por parte de la Comisión con las empresas, y de los resultados obtenidos en un trabajo similar por parte del CAC.

3. COMENTARIOS GENERALES

a. Estructura Tarifaria

A pesar de estar definida en la Resolución CREG 119 de 2007 la estructura tarifaria propuesta, considerando un componente para la remuneración de los costos fijos de la actividad de Comercialización, y un componente variable para los cargos que se originan en función del consumo, el Comité considera adecuada la propuesta en términos de migrar desde la forma de hacer variable el Costo Fijo por factura reconocido, y llegar paulatinamente a la estructura propuesta en dicha Resolución 119 de 2007.

Sin embargo, preocupa la discrecionalidad en la aplicación del factor para hacer esta transición (referida a la posibilidad de variar el factor Beta según la disponibilidad de recursos para cubrir el posible déficit fiscal originado en la aplicación del cargo fijo), puesto que en varios documentos, y en el Decreto 387 de 2007, se ha planteado la necesidad de contar con una estructura tarifaria que establezca claramente el Cargo Fijo, para garantizar que los efectos de la competencia no se presenten en los usuarios que se mantienen por fuera de ella. Además, el poder estar cambiando la proporción de este componente que se considerará como variable en el CU, puede inducir cambios importantes en el valor de la tarifa aplicable a los usuarios.

Para evitar estos cambios, en lugar de ser un elemento discrecional, se propone definir una senda de adopción del Cargo Fijo a través del Beta, que considere el efecto fiscal y el cambio importante en los valores totales de las facturas pagadas por algunos usuarios, de forma que se pueda implementar paulatinamente el Cargo Fijo, durante el período tarifario a definir, y se llegue a la estructura tarifaria aprobada en la Resolución CREG 119 de 2007. Para minimizar el efecto sobre los usuarios de estratos bajos y/o de bajos consumos, se propone buscar fórmulas para este tipo de usuarios, de forma que los valores a pagar por el total de la factura no se afecten de manera considerable.

b. Información a utilizar para la definición tarifaria

La CREG plantea el uso de información proveniente de los reportes que realizan al Sistema Único de Información – SUI – los agentes que desarrollan la actividad de Comercialización de Energía, así como otros datos que fueron solicitados directamente a dichas empresas para la construcción de los modelos y metodologías propuestas.

Siendo conscientes del origen de la información, es motivo de preocupación para el Comité la calidad de los datos con los que se cuenta, puesto que la definición de los ingresos de las empresas está en juego, y por las herramientas de “*benchmarking*” que se plantea adoptar, la calidad de los datos de una empresa pueden afectar considerablemente los ingresos que se puedan reconocer a otras empresas.

En los análisis de la información realizados en conjunto con el grupo consultor, se evidencian algunos elementos que se sugiere sean tenidos en cuenta en la revisión de la metodología propuesta:

- **Criterios de Contabilización:** En la Resolución CREG 097 de 2008, la Comisión estableció los elementos del costo de AOM que se reconocen a través de los Cargos de Distribución que han aplicado desde el año 2009 en adelante. Se considera muy importante que para futuras revisiones tarifarias, y teniendo en cuenta las aparentes inconsistencias que se evidencian en los datos reportados por algunos comercializadores, se sugiere a la Comisión establecer criterios claros para la contabilización de los costos que deben ser reconocidos en la actividad de Comercialización, de forma que se presenten comparaciones consistentes entre empresas, y se puedan reflejar de mejor forma las eficiencias logradas por dichas empresas.
- **Período de análisis considerado:** Dado que a partir de la información del año calendario 2009, y en virtud de la realización de las auditorías de Gastos de AOM para la actividad de Distribución establecidas en la Resolución CREG 097 de 2008 (la primera de las cuales se hizo sobre este año), la información de los costos de la actividad se encuentra más depurada para los años 2009, 2010 y 2011, que para los años 2007 y 2008, puesto que, como ya se comentó, existen criterios básicos para la contabilización de estos costos reconocidos en la actividad de Distribución. Adicionalmente, durante los años 2007 y 2008 se llevaron a cabo transformaciones empresariales (fusiones o escisiones) que se reflejan en la información de algunas empresas, y que afectan el resultado y la consistencia de los datos reportados.
- El Comité insiste en la importancia de aclarar el proceso para aprobación del cargo a definir por la Comisión, puesto que si bien en el pasado se han solicitado datos para la definición del Costo Base, se considera conveniente que información que se haya reportado extemporáneamente en los años anteriores, pero que hoy está en poder de la Comisión, sea utilizada para el propósito de cálculo del modelo definitivo a regular.
- En cuanto a la consistencia de los datos, se presentan casos en los que no se evidencia el supuesto de la captura de las economías de escala en las empresas, puesto que los costos reportados se incrementan en una proporción mucho mayor que el incremento en el número de usuarios (aunque esto puede suceder se deben tener consideraciones al respecto), o porque el número de usuarios sube en un porcentaje importante, y los costos totales se disminuyen en un porcentaje mucho mayor al valor absoluto del incremento en el número de usuarios. Estos problemas en la información se consideran de fondo, puesto que pueden originar análisis estadísticos que no corresponden a la realidad del mercado y de las empresas. Los detalles en el análisis de consistencia de la información son presentados en el documento final que entregan los consultores como informe del estudio realizado para el CAC.

Para este último efecto, por considerarlo indispensable se sugiere respetuosamente adelantar mesas de trabajo conjuntas CREG-CAC, para que se realice una construcción de elementos que permitan hacer más consistente la información necesaria para la definición de la remuneración, además de unificar los criterios de reporte futuro y se logre hacer más homogénea la información.

c. Modelo propuesto para la definición del Costo Base de Comercialización

Antes de presentar los comentarios al modelo propuesto, es importante señalar que, pese a los esfuerzos realizados por el Comité y otras entidades, no fue posible replicar el modelo planteado por la CREG a partir de la información disponible en las fuentes citadas, y los datos publicados en las diferentes circulares. En este tipo de metodologías, como ya se ha mencionado en comunicaciones anteriores del Comité, el conocer la información de las demás empresas con las cuales se realiza la comparación, es muy importante para poder entender qué está originando las señales de eficiencia, y comprender bien los resultados obtenidos para los diferentes elementos del modelo propuesto.

De otro lado, y con respecto al modelo sugerido para la actividad de Comercialización, se tienen los siguientes comentarios generales, sobre las variables utilizadas y los elementos de costo incluidos en ellas:

- Inclusión de elementos no gestionables en los costos totales: Es motivo de preocupación para el Comité que costos de la actividad de Comercialización, como son los impuestos aplicables (alumbrado público y el de Industria y Comercio, conceptos de estampillas regionales y locales, entre otros), contribuciones a los municipios como el aporte para estratificación (leyes 505 de 1999 y 732 de 2002), y la tarifa mínima postal (Ley 1369 de 2009) que deben pagar los comercializadores que optan por contratar el reparto de facturas con operadores certificados, que son elementos diferenciadores entre empresas, puedan estar afectando los resultados obtenidos en el modelo, puesto que se incluyen en la variable de costos totales de la actividad y no se descuentan para efectos de comparación. Dado que este tipo de costos no son gestionables por las empresas de Comercialización, se sugiere respetuosamente a la Comisión excluirlos de los costos totales para efecto de la construcción del modelo, pero reconociéndolos como elementos no gestionables en la definición del Costo Base de Comercialización. Esto permite hacer una comparación en términos de eficiencia más real sobre los elementos que son administrables por las empresas, reconociendo los costos no gestionables por fuera de lo que arroje el modelo como costo eficiente para la actividad en cada mercado.
- Número de facturas emitidas como inductor de costos: La Comisión plantea en el documento que los costos en que se incurren están definidos en función de las facturas emitidas por las empresas. En este orden de ideas, toma como variable para la construcción del modelo propuesto el número de usuarios de la empresa (que corresponde al número de facturas emitidas en el mes, conforme la Circular de la SSPD que establece la definición de los reportes al SUI). Para obtener el número total de usuarios en el año, la CREG aproxima su cálculo, tomando el valor mensual reportado para un mes, y multiplicando por doce (12). Al respecto el Comité considera:
 - El inductor de costos principal para las empresas de comercialización es el número de facturas emitidas, que no necesariamente coincide con el número total de usuarios. Debido a la existencia de ciclos bimestrales y trimestrales, el número de facturas emitidas

- durante un mes difiere del número total de usuarios, y a su vez, puede variar mes a mes conforme los ciclos de facturación que se realicen en el período a facturar. De esta forma, el reporte que se realiza a la SSPD, que coincide con el número de facturas emitidas durante el mes, puede ser variable en el tiempo en razón de los ciclos de facturación correspondientes al período reportado, y no por la evolución misma de los usuarios.
- Dado este fenómeno, suponer que el número de facturas emitidas por la empresa durante un año corresponde a doce (12) veces el número de facturas de un mes en particular, puede inducir un error en los datos que se introducen al modelo. En el caso concreto, una de las empresas que aparece definiendo la frontera, no alcanza siquiera a cubrir el 50% de los costos en que incurre, a partir de los resultados arrojados de la aplicación del modelo propuesto.
 - Se sugiere trabajar con una variable correspondiente a las facturas emitidas durante el último año corrido (o el último año calendario), la cual no debe variar significativamente por el efecto de ciclos de facturación.
- Medida de la dispersión: Como medida de la dispersión la CREG plantea utilizar la longitud de redes de los niveles de tensión 2 y 3, planteando problemas en la calidad de la información con que se cuenta para establecer la longitud de redes de nivel 1. Al respecto, el Comité considera que la longitud de redes en este nivel de tensión 1 es la que mejor refleja la dispersión de usuarios, y está más asociada con los costos de atención comercial. En este sentido, si bien la información que se utilizó para establecer los cargos de Distribución vigentes en la actualidad puede presentar diferencias respecto a la longitud real actual de la red, es la mejor aproximación para obtener dicha información de longitud de red.
Ahora bien, en cuanto a la forma en que se utiliza esta información, incluyendo directamente en el modelo los kilómetros de red, y no los usuarios por kilómetro de red, se sugiere revisar, dado que la verdadera señal de dispersión viene dada por esta relación de variables.
 - Actualización del costo base de comercialización: La propuesta establece una revisión del Costo Base de Comercialización para cada mes de consumo para el cual se calcula el CU. Sin embargo, teniendo en cuenta que esta variable hace parte de la función de costos propuesta por la CREG, la modificación de esta variable implicaría un recálculo. Partiendo del hecho de que se trata de una metodología de *Price Cap*, este cargo debería ajustarse en cada revisión tarifaria, puesto que la incorporación de productividad se realiza con el factor establecido para el efecto. Ahora bien, si aparecen particularidades o nuevas regulaciones que hagan que una empresa presente cambios drásticos en la configuración de estas variables, esta debe tener la posibilidad de ajustar su cargo a estas nuevas particularidades.
 - Cálculo del error en el modelo: Como se mencionó en comunicación anterior, falta más información sobre la forma en que se determina este error en el modelo y la forma en que se da peso a los tipos de errores (aleatorio e ineficiencia propia) en la formulación final del modelo. Se menciona que para lograr el resultado se eliminó alguna información en el proceso de cálculo. Sin embargo, falta especificar más a cuál información se hace referencia, y cómo se hizo la depuración para el proceso de cálculo.

- En general, se observa que el modelo no recoge las particularidades de los costos diferenciales en los que pueden estar incurriendo las empresas, como lo son ruralidad y niveles de calidad (economías de alcance y economías de escala).
- Como ya se dijo antes a la Comisión, en el documento se explica de forma general el proceso de selección utilizado por la CREG, pero falta mayor información sobre las razones por las cuales se descartaron otros modelos, los estadísticos utilizados en el proceso de selección del mismo, y en general, mayor detalle de la forma en que se llega a la definición del modelo propuesto para el cálculo del Costo Base de Comercialización. Aunque se mencionan algunos de ellos, la mayor cantidad de información posible sobre este aporta más elementos en la construcción de propuestas y alternativas a ser planteadas a la Comisión.

La ampliación de estos comentarios se hará, como se indicó anteriormente, en los documentos que acompañan el informe final del estudio contratado por el CAC, que en próximos días se entregará a la Comisión.

d. Herramienta a utilizar para la definición del Costo Base de Comercialización

En el documento que acompaña las resoluciones en consulta, la Comisión plantea el uso de la herramienta de “*benchmarking*” de Frontera Estocástica. Teniendo en cuenta los diferentes elementos señalados en el punto anterior y las recomendaciones realizadas por los consultores contratados por el CAC en cuanto a las herramientas a utilizar para la estimación de este tipo de costos, se sugiere respetuosamente a la Comisión, como ya se planteó, trabajar en conjunto CREG-CAC para mejorar la calidad de la información de las variables empleadas en el modelo propuesto por la CREG y en incorporar información de nuevas variables que pueden explicar el gasto AOM de las empresas para poder aplicar estas herramientas, de forma que la comparación que se realice entre ellas obedezca a elementos más homogéneos que reflejen la eficiencia en la prestación del servicio de Comercialización de la energía.

Por otra parte, es necesario revisar la especificación del modelo ante la alta multicolinealidad entre las variables usuarios y red, pues el coeficiente de correlación entre las mismas es 0.86, lo cual es indeseable porque invalida la utilización de los estadísticos básicos R^2 y *t-student*. En otras palabras, se puede estar seleccionando erróneamente un modelo por tener un buen ajuste en los coeficientes de las variables explicativas (*t-student*) y en su ajuste global (R^2). Adicionalmente, revisar la especificación semi-logarítmica empleada, la cual no es usual en la literatura, pues el doble uso de logaritmos permite una interpretación directa de los coeficientes como elasticidades.

En los ejercicios desarrollados por la consultoría contratada por el Comité, se revisó la especificación planteada por la CREG y no se consiguió converger a una solución con los modelos Normal-Exponencial y Gamma.

e. Margen de Comercialización

Igualmente, en el documento que acompaña las resoluciones en consulta, la Comisión presenta una forma de calcular el margen de Comercialización a partir de la identificación del Margen Operacional de empresas de riesgo comparable, tal como se establece en la Ley.

Al respecto, es importante señalar que el criterio planteado por la CREG para selección de empresas de “Riesgo comparable” subremunera a las empresas, dado que no está acorde con los riesgos que enfrentan los comercializadores, principalmente si se tiene en cuenta que para el servicio público de energía eléctrica, y por tratarse de un servicio público de carácter esencial, los comercializadores no pueden negar el servicio a un usuario, mientras que el subgrupo de empresas propuesto por la CREG, las denominadas “Grandes Superficies”, pueden segmentar mercados y seleccionar los productos que venden.

Es decir, los comercializadores de energía están obligados a prestar el servicio a todos los usuarios del país, sin importar si se encuentran en zonas de alto riesgo, en zonas de difícil acceso, entre otros aspectos. Esto trae unos riesgos adicionales a los que se enfrentan en mercados urbanos como los lugares en los que, en general, se encuentran ubicados los almacenes de las “Grandes Superficies”.

Adicional a la segmentación de mercados, este tipo de negocios puede incrementar sus flujos de caja a partir de la aplicación de descuentos y otros mecanismos, lo cual no es posible alcanzarlo en actividades como la Comercialización de Energía.

En este sentido, se propone a la Comisión reevaluar el criterio de selección dada la comparación que se plantea en el documento de la consultoría contratada por el Comité, en la que se presentan referencias de la actividad de comercialización de electricidad en Gran Bretaña, cuyos márgenes operacionales ascienden a 4,6% bajo ambientes competitivos, y tratar de establecer el margen a partir de, por ejemplo, la totalidad del sector de comercialización minorista (sector 30), haciendo las depuraciones del caso, o en su defecto, reconocer un margen adicional que trate de compensar los demás elementos de riesgo que no se tuvieron en cuenta, y que son inherentes a la actividad de Comercialización de Energía.

Ahora bien, en cuanto a los costos financieros y el Ciclo de caja analizados por la Comisión, si bien se reconoce que se originan unos costos financieros por el ciclo de caja planteado, y por la aplicación de las fórmulas para el cálculo del Costo Unitario de Prestación del Servicio –CU- (por los índices utilizados y la publicación de tarifas), finalmente se descartan en su mayoría, sin una explicación clara sobre el tema. Se sugiere ampliar la explicación del ciclo de caja y de la estimación de estos costos, para tener mayores elementos de análisis de la propuesta.

f. Riesgo cartera

Con base en el estudio realizado por Rafael Bautista para la Comisión, aparece un interrogante, dado que dicho modelo supone la utilización de una variable denominada castigo de cartera, la cual aparentemente no ha sido considerada por la Comisión. Se estima necesario entonces ampliar

la explicación sobre la utilización del modelo propuesto por el consultor, y las modificaciones al mismo propuestas por la Comisión.

Adicionalmente, en cuanto a la utilización del número de desconectados, hay dos elementos importantes que distorsionan esta información, y que van en contra de la buena gestión que puedan realizar las empresas: los usuarios constitucionalmente protegidos y las zonas de difícil gestión (por orden público). En estos casos, la gestión de cartera no puede realizarse a partir de la suspensión o desconexión de los usuarios. En el primer caso, porque está expresamente prohibido, y en el segundo, porque se pone en riesgo la integridad del personal de las empresas que realiza este tipo de actividades.

Por tanto, se considera que el tema de usuarios desconectados no refleja adecuadamente el comportamiento de la cartera. Muchos usuarios se reconectan ilegalmente, por lo cual, de no facturarse a quien se tiene certeza de que está tomando dicha energía de la red, pasaría a incrementar el nivel de pérdidas de las empresas. En este sentido, considerar que un usuario reconectado al cual se le factura no puede ser considerado en la cartera vencida, trae una distorsión muy importante de la realidad en este tema. Este tipo de usuarios entonces, a los cuales no se les puede aplicar una gestión de cobro efectiva por la vía de la desconexión, y que son un costo importante para las empresas, quedarían por fuera de la determinación de los costos de gestión de cartera en la metodología propuesta por la Comisión.

Se propone revisar el factor adicional, o que se considere un valor adicional al reconocido, correspondiente a una parte en la cartera no gestionable de los usuarios tradicionales, principalmente en el caso de usuarios constitucionalmente protegidos, por supuesto, sin que esto se constituya una señal de ineficiencia.

g. Otros costos variables

Es importante que la CREG defina si los valores incluidos en el cálculo de la Cv de la remuneración, correspondientes al reconocimiento de los costos relacionados con regulación, vigilancia y control y administración y operación del mercado, - CER y CCD - son ingresos del comercializador, o son ingresos para terceros.

En cuanto al cálculo del CvR, es preciso detallar que el costo de garantías –CGCU- es la proporción del costo total de la garantía correspondiente a los usuarios regulados del mercado al cual se tiene que presentar la garantía por parte del comercializador. En este tema de garantías, es importante precisar cómo se va a reconocer el costo de las garantías que se presentan a los OR's en los cuales no se atienden usuarios regulados, puesto que por la metodología del STR, se deben presentar garantías a todos los OR's que conforman un STR. Se requiere aclarar que para este caso, son los costos en que se incurre por parte del comercializador, en virtud de la demanda atendida en cada mercado.

Adicionalmente, en el tema de los costos de garantías en el mercado mayorista, para los agentes que utilizan el sistema de pagos anticipados en efectivo, el costo de estas garantías no puede recuperarse, pues no se trata de garantías documentales para las cuales se pueda tener una prueba del pago de la misma para presentar a la SSPD. Se sugiere reconocer en estos casos el costo de capital de los pagos anticipados, a partir de una certificación del ASIC de los montos efectivamente pagados, de forma que se pueda calcular el costo en que se incurre por este concepto, para posibles verificaciones o revisiones tarifarias por parte de la SSPD. La tasa a reconocer sería la misma que utiliza la CREG para el ciclo de caja de la empresa.

En cuanto a los costos del Prestador de Última Instancia –PUI-, falta definir bien qué es lo que se va a reconocer a las empresas que prestan dicha función, y cómo se va a pagar por los usuarios a través del Costo de Comercialización. Debe quedar claro que los mercados actuales de una empresa no se verán afectados si dicha empresa actúa como PUI en otro mercado.

h. Costo de la gestión de pérdidas no técnicas

Gastos de gestión de pérdidas – Según las explicaciones del modelo propuesto, se eliminan de la estimación del Costo Base de Comercialización los costos en que se incurre para la recuperación de pérdidas. En la metodología de cargos de distribución también se eliminaron parte de estos costos. Hay un nivel de costos, principalmente los tendientes a mantenimiento de pérdidas, que no generan beneficios por reducción de los niveles de pérdidas, sino por costos evitados, lo cual no se traduce en una recuperación efectiva de los mismos. Se solicita a la Comisión considerar en los componentes de la tarifa este tipo de costos, puesto que se requiere sean remunerados.