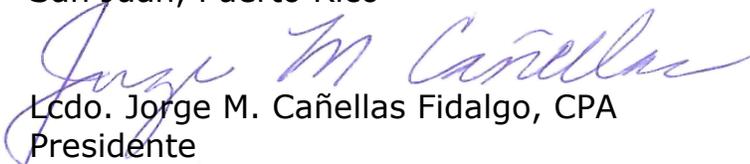




14 de enero de 2014

Hon. Ramón Luis Nieves Pérez
Presidente
Comisión de Asuntos Energéticos y Recursos de Agua
Senado de Puerto Rico
El Capitolio
San Juan, Puerto Rico


Lcdo. Jorge M. Cañellas Fidalgo, CPA
Presidente
Cámara de Comercio de Puerto Rico

P. del S. 837

La Cámara de Comercio de Puerto Rico (en adelante "CCPR"), agradece la invitación a expresarnos en torno al **Proyecto del Senado 837**, para crear la Comisión Reguladora y Fiscalizadora de Energía de Puerto Rico a fin de establecer, reglamentar y asegurar la cabal implementación de la política pública energética del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; establecer sus funciones y responsabilidades; disponer sobre su funcionamiento y operación; para derogar la Ley Núm. 128 de 29 de junio de 1977, según enmendada y el Art. 4, Sec. 1 de la Ley Núm. 73 de 2008, según enmendada, conocida como la "Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico"; y para otros fines.

La Cámara de Comercio de Puerto Rico (CCPR) comparte la preocupación de la Asamblea Legislativa en relación a los asuntos que se mencionan en el proyecto de referencia, por lo que procedemos a presentar nuestros comentarios y recomendaciones según analizadas y discutidas con el compareciente, Lcdo. Jorge M. Cañellas, CPA, presidente de la CCPR y por el



Voz y Acción de la Empresa Privada

PO BOX 9024033 SAN JUAN PR 00902-4033 | CALLE TETUÁN #100 VIEJO SAN JUAN PR 00901 | www.camarapr.org
787-721-6060 | Fax: 787-723-1891 | camarapr@camarapr.net

Comité de Energía y Agua de la CCPR, cuyo presidente, el Ing. Alexis J. Miranda-Ramírez, P.E., CEM, me acompaña en el día de hoy.

Esta ponencia está organizada de la siguiente manera. En primer lugar, discutiremos un breve trasfondo sobre las utilidades de servicio eléctrico, la regulación de mercado, modelos de competencia, entre otros temas de pertinencia. Luego, incluimos nuestros comentarios y sugerencias sobre el proyecto de referencia.

TRASFONDO

Hoy día, el servicio eléctrico se ha convertido en una necesidad común para todos los seres humanos. Es sumamente esencial que las utilidades de servicio eléctrico sean capaces de suplir el mismo de manera confiable, eficiente y a un costo justo y razonable.

En sus comienzos, se creía que era más seguro y eficiente permitir a una sola compañía, como proveedor de servicio. Fue entonces cuando los gobiernos comenzaron a proteger las mismas, concediéndole el poder monopolístico. Como resultado, dicho sector fue ocupado por entidades verticalmente integradas, siendo las mismas responsables de la generación, transmisión, distribución y venta del servicio eléctrico. Las primeras reformas de las utilidades ocurrieron en el sector de las telecomunicaciones, y a través de los años el servicio eléctrico también ha experimentado reformas. Comenzó con la segregación de las cuatro funciones básicas del servicio eléctrico; generación, transmisión, distribución y venta de servicio eléctrico; seguido por la creación de entidades regulatorias.

Como parte del proceso de reforma del mercado de servicio eléctrico, es pieza clave el desarrollo de un ente regulatorio. Existen dos principios fundamentales que justifican la reglamentación del sector de servicio eléctrico y sus utilidades. En primer lugar, las compañías de servicio eléctrico (e.g. AEE) proporcionan servicios esenciales para el bienestar de la sociedad — por tanto es una industria revestida de interés público. Segundo, las características tecnológicas y económicas de la industria también son tales que un sólo proveedor es capaz de atender la demanda eléctrica total de un área o región. La competencia entonces no podría prosperar bajo estas condiciones; eventualmente sobrevivirá la empresa de mayor poder de mercado, usualmente conocidas como monopolios naturales.

La reglamentación del servicio eléctrico en los Estados Unidos comenzó a finales del Siglo 19, como resultado de la opinión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en relación al caso *Munn vs. Illinois*,^{94 US 113(1877)}, donde la Corte Suprema reconoció la existencia de los monopolios naturales y exigió a los estados a regular los mismos por el interés público en general. En los 1970's, con la llegada de nuevas tecnologías, el incremento en demanda eléctrica, y el aumento en los precios del petróleo, entre otros factores, comenzó la entrada de competencia en la industria de energía eléctrica.

En el 1978, PURPA ("Public Utilities Regulatory Policies Act") abrió el mercado al por mayor a productores de electricidad independientes ("IPPs", por sus siglas en Inglés), y a su vez requirió a las utilidades verticalmente integradas a comprar electricidad de los "IPPs" que vendieran la misma a un costo menor que el costo que sería incurrido para la utilidad, ésta la produjera por su cuenta. En el 1992, EPAct ("Energy Policy Act") abrió a la competencia el mercado de generación, permitiendo a FERC ("Federal Energy Regulatory Commission") que ordenara a las compañías encargadas de las líneas de transmisión a intercambiar potencia eléctrica con otros mayoristas. Luego en el 2005 con el "Energy Policy Act" (EPAct 2005) se le concedió a FERC la autoridad en asuntos relacionados al control de mercados al por mayor, la transmisión de electricidad, supervisar y velar por la confiabilidad de la red eléctrica a nivel nacional, entre otras.

En el caso de Estados Unidos, no existe una sola agencia que está encargada de la formulación e implementación de las políticas en el sector de la electricidad, sino que estas políticas están divididas entre el gobierno federal y gobierno estatal. Por ejemplo, FERC es la agencia reguladora independiente responsable de regular las políticas y economías del mercado al por mayor y la industria de energía eléctrica. FERC regula la construcción y operación de facilidades de transmisión, como también se asegura de que exista un acceso abierto a informaciones relacionadas con la capacidad de transferencia de las líneas de transmisión de los proveedores. Bajo el "Federal Power Act", FERC es responsable de asegurar tarifas y servicio de transmisión que sean justos y razonables. Asimismo, la confiabilidad del sistema de transmisión es la responsabilidad del "North American Electric Reliability Corporation" (NERC).

La regulación en el mercado de la distribución eléctrica recae en el estado y la misma varía entre uno y otro. En los estados con mercados de competencia al por menor, el servicio eléctrico es segregado en generación,

transmisión y distribución. Entonces, de manera similar al caso de FERC y el sistema de transmisión, el estado requiere a los competidores a reportar las tarifas continuamente, de manera que se establezcan los precios en el mercado.

Por su parte, los primeros países de Latinoamérica en abrir su mercado eléctrico a inversionistas privados lo fueron Chile en los 1980's, seguido por Argentina en los 1990's. Entre otros, el caso de Costa Rica es uno muy interesante, en el cual enfatiza la competencia en el sector de la generación de energía eléctrica, mayormente en los nuevos proyectos. A su vez, se está re-estructurando la utilidad titular (en este caso propiedad del gobierno) para operar de manera más eficiente. En la mayoría de los países de Latinoamérica este proceso ha sido implementado por medio de transiciones y etapas. Otros casos similares lo son Brasil, Guatemala, Nicaragua y México.

No hay duda que durante los últimos años, muchos sectores han reclamado una mayor fiscalización de la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) de Puerto Rico. Se cuestiona si la misma, está cumpliendo con sus funciones, deberes y responsabilidades. Más aun, la alta dependencia en combustibles fósiles se ha traducido en costos energético extremadamente volátiles y cada vez más altos. En el año en curso, el costo de electricidad en Puerto Rico ha promediado 25.1 ¢/kWh a nivel industrial, 28.3 ¢/kWh a nivel comercial, y 27.2 ¢/kWh a nivel residencial. Esto y otros factores afectan significativamente nuestra competitividad y calidad de vida; frenando así el crecimiento económico de la Isla.

ANÁLISIS, COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

La CCPR es la organización multisectorial más grande de Puerto Rico y es la única que abarca todos y cada uno de los sectores de negocios de nuestro país, por ello nuestro enfoque busca armonizar toda propuesta con los intereses de los sectores concernidos. Es a través del fortalecimiento de la empresa privada que se promueve el desarrollo económico de un país y la capacidad para generar empleos e ingresos. Más aun, la imposición de altos cargos por el consumo eléctrico tiene un efecto detrimental sobre una economía ya deprimida, y afecta la competitividad de nuestras empresas en la economía global en la que vivimos.

El **P. del S. 837** es uno de los siete proyectos de ley y tres resoluciones de investigación que constituyen la propuesta de "ALIVIO Energético". El

mismo constituye un esfuerzo bien intencionado y alineado con la necesidad inmediata de reducir el costo de energía eléctrica y hacer de Puerto Rico un país más competitivo. La posición de la CCPR se resume en los siguientes puntos. Veamos.

A. Según dispone el Artículo 4, se crea la Comisión Reguladora y Fiscalizadora de Energía de Puerto Rico como el ente gubernamental independiente encargado de reglamentar, supervisar y asegurar el cumplimiento de la política pública energética del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Por su parte, el Artículo 5 define los poderes y deberes de la Comisión, entre ellos cabe señalar los siguientes:

- (5) Desarrollar planes a corto y largo plazo para la conservación y eficiencia energética para Puerto Rico, así como fiscalizar su desarrollo e implementación y establecer los mecanismos para asegurar el cabal cumplimiento de los municipios, las agencias de gobierno, la Asamblea Legislativa, la Rama Judicial y otros sectores públicos y privados con la política de eficiencia energética;

Sobre esta facultad, entendemos la misma debería permanecer como deber de la Oficina de Energía del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, siendo esta la Administración de Asuntos Energéticos.

- (11) Asegurar que los poderes y facultades que ejerza la Comisión sobre la AEE no atenten o hagan que la misma menoscabe o incumpla con sus obligaciones contractuales con los bonistas;

Sobre esta facultad, y aunque entendemos el interés de no afectar las obligaciones contractuales de la AEE con sus bonistas, es vital no se condicione dicho proyecto bajo estas circunstancias. Entendemos es deber fiduciario de la Corporación Pública, sus Ejecutivos y respectiva Junta de Gobierno, el velar por su salud fiscal y ejercer acciones que promuevan mayor eficiencia operacional y liquidez financiera para así cumplir cabalmente con sus obligaciones contractuales y a la vez que cumplan con la Política Pública Energética del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

- (12) Fiscalizar y monitorear las emisiones de deuda de la AEE y asegurar que las mismas no violen las leyes aplicables;

Entendemos que esta facultad no le corresponde a la Comisión, sino a la misma AEE. Los objetivos principales del ente regulador (Comisión) deben basarse en promover la entrada de Competencia, inicialmente en el mercado de generación de electricidad e incentivar a los proveedores para lograr mayor eficiencia operacional, proteger al consumidor a través de regulaciones tarifarias, planificar un desarrollo sostenible en la industria energética, promover la integración de tecnologías de energía renovable y alterna, velar por la seguridad de mercado para los competidores, entre otros que permitan la estabilización de los costos energéticos y fomenten la Competitividad en Puerto Rico. Por ende, al existir competencia en la generación, todo proveedor (incluido la AEE) tendrá que lograr eficiencias operacionales para reducir sus precios y lograr competir entre uno y otro, cumpliendo así con las regulaciones tarifarias a ser adoptadas y revisadas por la Comisión.

- (14) Desarrollar y exigir a las agencias, compañías, corporaciones públicas, municipios y comercios concernidos los procedimientos necesarios para requerir estudios de impacto energético, y planes y/o metas de eficiencia energética para estimular el uso adecuado y óptimo de los recursos energéticos disponibles en Puerto Rico; y asegurar el cumplimiento con los mismos;

Entendemos esta facultad no le corresponde a la Comisión sino a la Oficina de Energía del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Administración de Asuntos Energéticos.

- (23) Asesorar al Gobernador, a las agencias, instrumentalidades públicas y subdivisiones políticas del Gobierno, a instituciones y al público en general sobre aspectos tecnológicos, científicos, socioeconómicos y legales relacionados con la generación, distribución, utilización y consumo de energía en Puerto Rico;

De igual manera, entendemos esta facultad no le corresponde a la Comisión sino a la Oficina de Energía del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Administración de Asuntos Energéticos y al Asesor del Gobernador en temas de Energía. Se debe limitar las funciones y deberes de la Comisión a aquellas relacionadas a la regulación y fiscalización del servicio eléctrico para salvaguardar su efectividad y optimizar los recursos ya existentes.

- (24) Identificar y establecer alianzas con organismos o compañías locales e internacionales especializadas en asuntos energéticos dispuestas a colaborar con la Comisión, la academia y universidades locales en la creación de proyectos pilotos de generación de energía renovable y de transmisión y distribución inteligente y eficiente de energía;
- (25) Adoptar e implementar reglas y procedimientos que aseguren la constante comunicación e intercambio de información entre la Comisión y los proveedores de servicios de energía en Puerto Rico;

De igual manera, entendemos esta facultad no le corresponde a la Comisión, sino a la Oficina de Energía del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Administración de Asuntos Energéticos.

- B. El Artículo 7 abunda sobre los Miembros de la Junta. En específico detalla lo siguiente:

"Los comisionados deberán poseer probada preparación, capacidad y experiencia nacional o internacionalmente reconocida en el área energética u otros campos profesionales como derecho, finanzas, medicina, ciencias, ingeniería, y economía, entre otros, y deberían representar diversos sectores de la sociedad."

Sobre ello, reiteramos la importancia de que los comisionados tengan un alto peritaje y conocimiento tanto en la regulación de utilidades y empresas de servicio eléctrico, como también en la operación de las mismas, entre otros aspectos ingenieriles,

legales, financieros y económicos. Además, hacemos énfasis en la necesidad de asegurar diversidad entre los miembros, específicamente la representación del sector privado.

C. Artículo 16.- Regulación de Tarifas de Energía, en su inciso (b), entre otras cosas, menciona lo siguiente:

"... A partir de la aprobación de esta Ley, quedarán derogados el Ajuste por Compra de Energía y el Ajuste por Compra de Combustible que la AEE le cobra a sus clientes."

Sobre ello, quisiéramos conocer cómo se atenderá esta derogación y si existe una estructura tarifaria sugerida.

Es importante reconocer que existen dos principales formas de regulación relacionadas al servicio eléctrico, la *regulación al costo por servicio* ("cost-of-service") también conocida como la regulación tradicional, y la *regulación basada en incentivos*. La regulación al costo por servicio se asegura que la compañía siendo regulada gane los ingresos necesarios para poder mantenerse en el mercado. La misma calcula los ingresos necesarios para que la compañía pueda sufragar los costos de operación e inversión en mejoras y bienes. Por otro lado, el método de regulación basado en incentivo puede ser basado en el mercado o en el rendimiento. La regulación basada en el mercado establece las tarifas en base a negociaciones entre los suplidores y los compradores.

Este tipo de regulación es aplicable siempre y cuando no exista, o se halla eliminado por completo el poder de mercado por un solo proveedor de servicio eléctrico. La regulación basada en el rendimiento, por su parte es una estructura regulatoria en donde el enlace entre el precio por servicio y el costo son separados por medio del ofrecimiento de incentivos financieros a la firma regulada, de manera que la misma baje los costos. Uno de los esquemas más usado es el enfoque hacia el establecimiento de un precio tope ("Price Cap"), donde inicialmente el regulador establece un tope al precio por servicio, basado en los factores que considera apropiados, y el mismo es revisado periódicamente.

D. Artículo 18.- Eficiencia y Conservación Energética. Establece que la Comisión estará encargada de implementar y fiscalizar el cumplimiento con todo plan, iniciativa, incentivo o estándar de eficiencia y/o conservación energética establecido para las agencias, proveedores de servicios de energía certificados, corporaciones públicas, municipios, comercios, entre otras entidades públicas y/o privadas.

Entendemos, esta facultad no le corresponde a la Comisión sino a la Oficina de Energía del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Administración de Asuntos Energéticos.

E. Artículo 20.- Construcción y expansión de instalaciones. Dispone que ninguna persona o proveedor de servicios de energía iniciará la construcción de cualquier instalación para generar o transmitir electricidad con un costo de más de cinco millones de dólares (\$5,000,000) sin antes obtener un certificado de la Comisión indicando que dicha facilidad es necesaria y adecuada para la prestación de servicios de energía.

Entendemos que dicha exigencia es innecesaria y disuasiva para empresas que proyecten establecer sus operaciones en nuestro País. Además, se debe limitar las funciones y deberes de la Comisión a aquellas relacionadas a la regulación y fiscalización del servicio eléctrico.

F. Artículo 21.- Transferencias y consolidaciones de proveedores de servicios de energía. Dispone que la venta, consolidación, combinación o transferencia de cualquier proveedor de servicios de energía o de sus instalaciones con un valor de más de cien mil dólares (\$100,000) deberá ser solicitada y aprobada por la Comisión antes de llevarse a cabo.

Entendemos que dicha exigencia es innecesaria y disuasiva para empresas que proyecten establecer sus operaciones en nuestro País.

- G. Artículo 30.- Cláusula Derogatoria. deroga la Ley Núm. 128 de 29 de junio de 1977, según enmendada, que creó la Oficina de Energía de Puerto Rico y que luego fue denominada como Administración de Asuntos Energéticos.

Según lo antes expuesto, y cónsono con la postura de otras organizaciones del sector privado, entendemos que sería más provechoso no derogar la ley que crea la AAE, sino limitar las funciones y deberes de la Comisión a aquellas relacionadas a la regulación y fiscalización del servicio eléctrico para salvaguardar su efectividad y optimizar los recursos ya existentes.

- H. **Recomendaciones Finales** – Es importante recordar que para el caso de Puerto Rico, al menos mirando hacia el futuro cercano, existen tres principales áreas con necesidad de regulación, de modo que las mismas trabajen de forma paralela con el propósito de lograr integrar la competencia en el mercado de la electricidad y servir como transición a futuras mejoras del mercado.

- a. Primero, existe la regulación para la entrada de competidores al mercado de generación, en donde se debe crear autoridad y poder sobre los estándares, requisitos, permisos y licencias necesarios para que los competidores puedan entrar al mercado, siempre teniendo un enfoque por el bienestar social, económico y ambiental (sostenible).
- b. Segundo, debe existir la regulación en el mercado de compra y venta de energía al por mayor. Asumiendo que se logre un mercado al por mayor independiente, se debe regular el mismo basado en las teorías y modelos de la regulación basada en rendimiento, incentivando a los competidores a hacer mejoras en tecnología y capital para reducir sus costos operaciones y por ende el costo de servicio eléctrico a los ciudadanos.
- c. Por último, debe existir una regulación en las tarifas y cargos por servicio de transmisión y distribución, en donde se implemente también un modelo regulatorio basado en el rendimiento y el uso de precios topes “Price Caps” de manera que se proteja al consumidor de abuso monopolístico en el servicio eléctrico.

CONCLUSIÓN

No hay duda de que el alto costo de energía afecta significativamente nuestra competitividad y calidad de vida; frenando así el crecimiento económico de la Isla.

Aunque apoyamos firmemente el propósito del Proyecto del Senado 837, lo avalamos solamente si se incorporan los comentarios y recomendaciones señalados en esta misiva. A tales fines, la CCPR, pone a su disposición el "expertise" de nuestro Comité de Energía y Agua para elaborar junto a la Comisión de Asuntos Energéticos y Recursos de Agua del Senado de Puerto Rico los comentarios ofrecidos en esta misiva.

El Comité de Energía y Agua de la CCPR tienen como misión desarrollar y promover estrategias que impulsen la eficiencia y conservación de energía y agua, como también soluciones viables que permitan reducir el alto costo operacional de las empresas.

Es por ello que agradecemos la oportunidad de presentar nuestras recomendaciones y, como siempre, estamos en la mejor disposición de continuar laborando junto a esta Comisión para que, al final del día, se logre el resultado que persigue esta legislatura que es cónsono con lo que persigue la CCPR, para que se lleve a Puerto Rico a ser un país verdaderamente competitivo. También nos reiteramos a su orden para cualquier otro asunto en que le podamos servir, para cualquier asunto futuro sobre estos proyectos de ley o cualquiera otro en que podamos ser de ayuda.