



11 de agosto de 2014

Hon. Ramón Luis Nieves
Presidente
Comisión de Asuntos Energéticos y Recursos de Agua
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico 00902-2228

RE: Ponencia de la Oficina Estatal de Política Pública Energética en torno a la R. del S. 858

Estimado señor Presidente:

En atención al requerimiento que nos hiciera la Comisión de Asuntos Energéticos y Recursos de Agua (Comisión) del Senado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA o Puerto Rico), sometemos para su consideración y evaluación los comentarios de la Oficina Estatal de Política Pública Energética (OEPPE) en torno a la Resolución del Senado Núm. 858 (R. del S. 858). La R. del S. 858 tiene el propósito de ordenar a la Comisión realizar una investigación respecto a los subsidios que se otorgan a los clientes de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (AEE); investigar el efecto de la morosidad de las agencias y corporaciones públicas del ELA en las finanzas de la AEE; y para otros fines.

Subsidios al Consumo de Energía Basada en Combustibles Fósiles

Según el *International Energy Agency* (IEA), los subsidios dirigidos al consumo de energía basada en combustibles fósiles equivalen globalmente alrededor de \$400 billones, según datos del 2010. Esta cantidad ha ido en aumento principalmente por los cambios en

los costos internacionales de la energía (el total para el 2009 fue alrededor de \$300 billones). La IEA argumenta que este tipo de subsidio tiene un impacto claro en los mercados de energía, en el cambio climático y en los presupuestos gubernamentales. Aun cuando pueden ser diseñado para adelantar causas positivas para la ciudadanía, los subsidios dirigidos al consumo de energía basada en combustibles fósiles puede tener el efecto no intencionado de (1) fomentar el consumo derrochador; (2) amenazar la seguridad energética mediante el aumento de las importaciones; (3) beneficiar de manera desproporcionada a la clase alta; (4) drenar el presupuesto estatal hacia los importadores; (5) distorsionar los mercados y crear barreras para inversión en energía limpia; (6) y aumentar las emisiones de CO₂ que exacerbaban la contaminación local; entre otros.

Como respuesta al impacto histórico de estos subsidios, la IEA ha tomado los esfuerzos de promocionar en foros internacionales como el G20 su compromiso de racionalizar y eliminar gradualmente este tipo de subsidios. La IEA argumenta que sin una reforma, los costos para financiar subsidios sobre el consumo de energía de combustibles fósiles pueden llegar alcanzar \$660 billones para el año 2020 (0.7% del Producto Interno Bruto Global). Dicho eso, la eliminación gradual de este tipo de subsidios para el año 2020 puede lograr la reducción de la demanda de energía en 4.1%, reducir las demandas de petróleo por 3.7 millones de barriles por día (mb/d) y reducir el aumento de las emisiones de CO₂ por 1.7 Gigatons (Gt)¹.

Aun cuando esfuerzos para proseguir con reformas sobre subsidios de este tipo resultan verse descarrilado por fuerzas económicas, políticas y sociales, son mucho los países que en el presente que han invertido en este tipo de debate.

Impacto de los Subsidios en la Autoridad de Energía Eléctrica

La AEE no es la excepción ante estos subsidios. La exigencia de subsidios al consumo de energía eléctrica basada en combustibles fósiles ha puesto en resigo la estabilidad financiera de la AEE.

¹ *International Energy Agency Analysis of Fossil-Fuel Subsidies* del 4 de octubre de 2011

La AEE concedió el pasado año fiscal (AF 2013-2014) un total de \$365.2 millones en subsidios a distintos clientes de energía eléctrica. De los 1.5 millones de clientes que de la AEE, un total de 484, 227 de dichos abonados recibieron algún tipo de subsidio en su factura. Para poder subsanar los costos que representan los subsidios, la AEE incluye dichos costos en las facturas del resto de los clientes a través de las fórmulas de ajuste por compra de combustible y por compra de energía.

La partida mayor de los subsidios recae en los 78 municipios de Puerto Rico. A través del pago en lugar de impuesto, lo que se conoce como el CELI (contribución en lugar de impuesto), la AEE concedió durante el AF 2013-2014 alrededor de \$300 millones. Este subsidio ha ido aumentando mientras pasan los años. La lista de subsidios continúa con el subsidio residencial de combustible que rondó en \$29.2 millones. Este subsidio concede un crédito a ciertos clientes que consumen hasta 425 kilovatios-hora (kWh) al mes. Continúa en la lista el subsidio a los residenciales públicos (\$15.4 millones), clientes industriales (\$10.1 millones), hoteles (\$9.6 millones), servicio de irrigación (\$5.6 millones), equipos de preservación de la vida (\$5.1 millones), iglesias y grupos de bienestar social (\$3 millones), condominios (\$1.4 millones), industrias mediante créditos contributivos (\$581,000.00), la tarifa especial para incentivar la agricultura (\$542,200.00) y finalmente, el subsidio a sistemas de acueductos comunales rurales (\$5,200.00). Descartando la tarifa especial para incentivar la agricultura, todos los subsidios concedidos por la AEE son resultados de legislación.

La Ley Núm. 57 de 27 de mayo de 2014 (Ley 57-2014), mejor conocida como la Ley de Transformación y Alivio Energético de Puerto Rico, redujo a partir del AF 2014-2015 la aportación que hace la AEE para cubrir el costo de los subsidios de un once por ciento (11%) a un nueve por ciento (9%). La aportación surge de los ingresos brutos de la AEE por concepto de compra de combustible y energía comprada. Aun cuando es positivo la reciente reducción, Puerto Rico continúa otorgando porcentualmente una partida mayor en comparación con la mediana en los Estados Unidos. Actualmente, según el *American Public Power Association* (APPA), la mediana de la cantidad que aportan otras jurisdicciones de los Estados Unidos está por debajo del 6%. Más impactante aun es el hecho de que de un cuestionario realizado por la APPA, donde 256 utilidades públicas

ofrecieron sus respuestas, \$697 millones fueron contabilizados en pagos en lugar de impuestos, cuando en Puerto Rico la AEE sola aporta casi \$300 millones. Del total de pagos por subsidios y contribuciones la AEE sola aporta casi una tercera parte de lo reportado por estas 256 utilidades de los Estados Unidos.

Una radiografía de la AEE, la industria energética de Puerto Rico, la cultura de consumo de energía en Puerto Rico y el impacto indirecto que estos subsidios ha tenido sobre los anteriores, requiere que evaluemos de cerca nuestro interés de mantener la estructura jurídica actual sobre subsidios al consumo de energía eléctrica basada en combustibles fósiles. La OEPPE recomienda a la Comisión establecer una actitud firme en cuanto a legislación en torno a los subsidios de consumo energético que van en contra de la política pública de conservación y eficiencia energética recién reafirmada en la Ley 57-2014.

Subsidio a hoteles y demás hospederías

De los subsidios y créditos al consumo de energía eléctrica que se otorgan en Puerto Rico, la OEPPE solo ha tenido, hasta el momento, jurisdicción directa sobre el que se otorga a los hoteles y demás tipos de hospederías. Es por esto que podemos entrar en más detalles sobre este subsidio específico.

La experiencia de la OEPPE fiscalizando el subsidio otorgado a los hoteles, condohoteles, pequeñas hospederías, paradores o casas de huéspedes, sirve de claro ejemplo del por qué es necesario reformar nuestro ordenamiento jurídico en torno a los subsidios de consumo de energía eléctrica. El subsidio a s hospederías está establecido en un 11% del consumo total de electricidad. A raíz del subsidio, aun cuando la regulación exige que lleven a cabo medidas de eficiencia energética, la práctica ha sido la contraria. Lo cierto es que estos negocios pueden ver un ahorro mayor en el costo de la energía al subsidio de 11% si invierten en eficiencia energética.

Durante la revisión que comenzamos el año pasado de las auditorías energéticas y certificaciones anuales del cumplimiento de paradores y hoteles con los requisitos de este programa, hemos identificado las siguientes irregularidades:

1. En gran cantidad de casos, el consumo eléctrico aumenta. La administración de la hospedería lo justifica con un aumento en el porciento de ocupación. Desafortunadamente no tenemos forma de corroborar el porciento de ocupación, ya que nos indican que la Compañía de Turismo tiene un acuerdo de confidencialidad con cada uno de ellos que no les permite dar esta información.
2. La documentación sometida a nuestra oficina está incompleta, no es clara o a veces hasta es una copia de lo sometido el año anterior. Hemos comenzado a realizar visitas a paradores y hoteles que presentan aumento en el consumo eléctrico y nos hemos percatado, por ejemplo, que las mejoras realizadas por el hotel no justifican el ahorro que obtienen del incentivo dado por la AEE.
3. Varios de los auditores tratan de justificar la poca acción por parte de los dueños de los paradores y hoteles con la situación económica que enfrenta el país.
4. En muchos casos en que las facilidades tienen disminución en consumo energético, hemos realizado una comparativa con el año anterior y nos refleja que el porcentaje de reducción de consumo eléctrico por unidad de ocupación no excede el 4%. Esto nos indica que las mejoras realizadas no han sido significativas, lo cual no refleja un gran interés por parte de los dueños en contribuir a la conservación y el uso eficiente de nuestros recursos energéticos, ya que es más fácil mantener el subsidio del 11%.

Nuestra oficina está dispuesta a trabajar con la Compañía de Turismo un programa para el financiamiento o desarrollo de un programa de incentivos para proyectos de eficiencia en la industria hotelera. Por ejemplo, de acuerdo a un estudio de *Leonardo Energy* sobre eficiencia energética en los hoteles, cambios en la operación que requieren casi cero inversión (cambios en los parámetros de los sistemas de acondicionador del aire y chillers, manejo adecuado de los equipos electrónicos, cambios en las operaciones de limpieza, entre otros), pueden reducir consumo entre 4% y 8%. Información de este mismo estudio y del *Energy Information Administration* (EIA) de los Estados Unidos el

porcentaje de consumo de electricidad en iluminación para las hospederías es mucho más alto que para el resto de los edificios (casi el 50% en comparación con cerca del 20% para los demás edificios). El reemplazo de luminarias es una de las iniciativas más costo-efectivas cuya recuperación de inversión puede darse en unos cuantos meses. Por estas razones entendemos que un programa para reducción de consumo en las hospederías sería mucho más efectivo en términos económicos que el subsidio que actualmente reciben. Estas inversiones adicionales pueden reducir de 30% a 40% adicional de su consumo.

Otros subsidios

A diferencia del subsidio a las hospederías y la gran mayoría de estos subsidios, el subsidio en el ajuste de combustible a los clientes residenciales cualificados contiene elementos que promueven la eficiencia. Este subsidio concede un ajuste en la factura para aquellos clientes cualificados que consuman hasta 425 kWh al mes.

Sin embargo, otros programas que por ejemplo proveen para una tarifa fija en el consumo de electricidad, promueven que se haga un mal uso del recurso energético. Un tipo de subsidio como éste podría reformularse mediante la inversión de infraestructura en paneles fotovoltaicos, por ejemplo, que producen una cantidad relativamente constante de energía eléctrica y por ende cubriría el equivalente a lo que sería un consumo fijo. En proyectos recientes como el complejo de vivienda pública de Puerta de Tierra en San Juan, se han incluido sistemas de energía solar fotovoltaica que pudieran contribuir en este aspecto.

Finalmente, recomendamos que se exploren las opciones para reformar el concepto de subsidiar el consumo de energía eléctrica en Puerto Rico. Deben evaluarse la implementación de todos estos programas y mantener aquéllos que realmente tengan un fin social o se mantengan dentro del marco de la política pública establecida. En aquellos casos que exista el interés por mantener un subsidio, podría evaluarse el que las agencias concernidas con el tipo de subsidio de energía eléctrica necesario sean las que financien

el mismo, de modo que no se incentive el uso desmedido de nuestros recursos energéticos. Cada agencia puede ser un mejor ente fiscalizador del cumplimiento del propósito para el cual se provee algún tipo de crédito, eliminando el impacto directo a las facturas de la gran mayoría de los clientes de la AEE. Por ejemplo, entendemos que la Compañía de Comercio y Exportación ya ofrece un subsidio del costo de energía eléctrica que no impacta las finanzas de la AEE. Otras opciones que podrían evaluarse incluyen el que la AEE provea otros servicios a los municipios, por ejemplo, utilizando personal que ya es parte de sus costos fijos de operación, como lo hacen otras utilidades públicas en los Estados Unidos. Esto podría reducir los costos de algunas actividades de los municipios y no conllevaría una carga directa a los clientes en sus facturas.

La aprobación de la Ley 57-2014 nos debe de servir como motivación para continuar los esfuerzos para reformar nuestra industria y cultura energética. Aun cuando podemos evaluar individualmente los subsidios y su efectividad, lo cierto es que éstos no abonan a la estabilidad financiera de la AEE y han promovido una cultura de consumo desmedida de energía. La tendencia mundial es evolucionar de incentivos de consumo energético basado en combustible fósiles a incentivar eficiencia energética y energía limpia. Puerto Rico debe ser partícipe de estos esfuerzos.

Agradecemos la oportunidad para compartir nuestras observaciones y comentarios sobre la R. del S. 858.

Atentamente,



José G. Maeso González
Director Ejecutivo Interino
Oficina Estatal de Política Pública Energética.