

Bogotá, marzo 22 de 2019

Doctora
MARIA FERNANDA SUAREZ LONDOÑO
Ministra de Minas y Energía
Ciudad

ASUNTO: Inconveniencia del Proyecto de Ley y algunas proposiciones del Plan Nacional de Desarrollo.

Apreciada Ministra:

Los gremios representantes de los grandes consumidores de energía y gas; y los generadores de energía a través de la Cámara de Grandes Consumidores de Energía y Gas de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica (ACOLGEN), reiteramos nuestro compromiso con la sostenibilidad del sector eléctrico colombiano y la búsqueda constante de soluciones estructurales para la prestación del servicio con estándares de calidad, continuidad y eficiencia para los usuarios de la Costa Atlántica, y con el crecimiento verde de la economía a través del suministro confiable, sostenible y eficiente de energía eléctrica.

En este contexto y con ocasión del Plan Nacional de Desarrollo, a continuación, nos permitimos exponer los impactos de las propuestas que están siendo desarrolladas en el marco de la constitución del documento final del PND.

Observaciones al Artículo 290: Sobretasa por kilovatio hora consumido para fortalecer al fondo empresarial en el territorio nacional

De acuerdo con el interés de las Asociaciones, y más específicamente el de la Cámara de Grandes Consumidores de Energía de la ANDI, de trabajar por el fortalecimiento de la competitividad de las empresas legales y formales del país, me permito presentar el impacto que tendría la aplicación de una sobretasa de 4\$ por kilovatio hora consumido, en la industria y los hogares colombianos.

En diferentes sectores industriales la energía representa más del 5% llegando al 37% de los costos de producción, lo que la convierte en un insumo de gran significancia (EAM, 2017).

El sector industrial tiene 105.206 suscriptores, que en el 2018 consumieron casi 14.000 Gwh (20% del total de energía consumida) por valor de 4.8 billones de pesos,

es decir, pagaron 353 pesos por kilovatio consumido. Imponer una sobretasa de \$4 KWh implicaría sobrecostos a las empresas por 56 mil millones de pesos, aumentaría la participación de la energía dentro de los costos de producción, lo que incrementaría los precios de los productos reduciendo la competitividad de los mismos en el exterior y en el mercado interno, genera inflación que recae sobre sobre todos los consumidores y afectaría el crecimiento de la economía en términos generales. (Los datos son tomados del Sistema Único de Información - SUI, 2018).

Tomar la energía eléctrica como fuente de recursos fiscal, no es nuevo, por lo cual su inconveniencia para la economía del país está ampliamente documentada. Por ejemplo, en el año 2009, FEDESARROLLO realizó un estudio del sector energético en el que concluyó que la carga de impuestos y contribuciones distorsionan las tarifas y qué como consecuencia de eso, para los sectores que son electro-intensivos en sus procesos de producción crea una disyuntiva entre lo que es más eficiente, si producir, o importar (para los casos en los que se puede sustituir producción por importación). Adicionalmente, FEDESARROLLO estimó que incrementos de 10% en impuestos de la energía al sector manufacturero reducen la tasa de crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF) en cerca del 6%. Esto impacta negativamente la competitividad del país dado que las decisiones de nueva inversión se ven trancadas en las actividades productivas que son intensivas en energía por las distorsiones en los precios y, por ende, los proyectos no desarrollados son empleos no generados que impactan negativamente el crecimiento económico del país.

Entendemos las dificultades que tiene la región Caribe para tener un servicio eléctrico de alta calidad, como lo requiere la población y en particular el sector productivo, lo anterior debido a la falta de inversión que no realizó la empresa, durante los años previos a la intervención realizada por el Gobierno Nacional.

Este rezago en la inversión a costa del deterioro de la calidad, ocasionó que Electricaribe tenga la tarifa de distribución más baja, aún por debajo de los mercados con mayor concentración de usuarios como es el caso del centro del país. Las inversiones que requiere la región serán remuneradas, con la rentabilidad establecida por la CREG bajo la Resolución 15 de 2018, como sucede en todos los mercados de distribución del país. Por lo tanto, los recursos se pueden conseguir por las vías financieras normales; dado que la remuneración de dichas inversiones garantiza su pago.

Adicionalmente, estas inversiones, serán interiorizadas por los inversionistas que adquieran la empresa o sus diferentes segmentos, garantizando las reglas de juego para todos los mercados del país. Cabe destacar que en muchas regiones se han realizado grandes esfuerzos por parte de las prestadoras del servicio de distribución y por el Gobierno Nacional, para pasar de niveles de pérdidas cercanos en algunas zonas del país al 50% (año 2000) a niveles inferiores al 20% en casi todas las regiones del país.

Por otro lado, a pesar de que la sobretasa propuesta tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022, hay ejemplos muy diversos que demuestran que las contribuciones temporales no se desmontan porque los recursos siempre son escasos y se genera dependencia de los ingresos temporales. Lo ilustran casos como:

- El impuesto transitorio del 4 por mil.
- El impuesto al patrimonio

y en el sector eléctrico:

- El Fondo de apoyo financiero para la energización de las zonas no interconectadas – FAZNI, que vencía el 31 de diciembre del 2007 y que hoy se propone ampliar hasta el 2030.
- El Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas - FAER, que vencía el 31 de diciembre de 2009 y que hoy se propone ampliar hasta el 2030.
- El Programa de Normalización de Redes Eléctricas – PRONE; cuya vigencia inicial era hasta el 31 de diciembre del 2009 y que hoy se propone ampliar hasta el 2030.

Así mismo, en términos legales esta propuesta va en contra de lo que claramente dispone el artículo 365 de la Constitución Política en relación con los servicios públicos, según el cual es responsabilidad del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Ahora bien, en las leyes 142 y 143 de 1994 son abundantes las normas que desarrollan este principio de la eficiencia que había consagrado la Carta Política

Baste en este punto citar el artículo 87.1 que prescribe: Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste.

Es entonces patente que, si el artículo 290 citado crea una sobretasa que nada tiene que ver con los costos de la prestación del servicio ni con los componentes de la tarifa por disposición legal, está atentando de manera grave contra el principio de la eficiencia.

Contraviene claramente lo previsto en el artículo 87.1 de la Ley 142 de 1994 que está dentro del capítulo del régimen tarifario de las empresas de servicios públicos y prevé que *“las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente”*.

Esta norma debe analizarse de manera armónica con lo previsto en el artículo 91 de la misma ley “Tarifas y Recuperación de Pérdidas” que señala que, de acuerdo con los principios de eficiencia y suficiencia financiera, no se permitirán alzas destinadas a recuperar pérdidas patrimoniales.

Por todo lo anterior, recomendamos al Gobierno Nacional y a los Honorables Representantes y Senadores, no incluir la sobretasa de 4\$/kWh por kilovatio hora, por su impacto en la economía del país y en particular del sector industrial.

Observaciones al Artículo 289: Régimen transitorio especial para asegurar la sostenibilidad de la prestación eficiente del servicio

Este artículo propone que los límites de distribución o comercialización de energía eléctrica podrán ser superiores hasta en 10 puntos porcentuales adicionales al límite regulatorio corriente, para efectos de establecer un régimen transitorio especial para asegurar la sostenibilidad de la prestación eficiente del servicio para la Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P.

Si bien, estamos convencidos de que existe una necesidad imperativa de encontrar una solución definitiva a los problemas en la prestación del servicio de energía eléctrica de la Costa Caribe, la modificación de los límites de comercialización no solo carece de una relación directa con el fin que se propone (establecer un régimen normativo especial) sino que no constituye una alternativa efectiva, dado que crea distorsiones en el mercado, y acentúa la problemática actual. Esto, teniendo en cuenta que no ofrece una solución integral a los principales aspectos que deben ser atendidos en Electricaribe: (i) aumentar la oferta de contratos en el mercado, (ii) mejorar las condiciones de inversión en infraestructura de las redes, (iii) incrementar el nivel de recaudo y (iv) resolver la problemática de los subsidios de usuarios de estratos 1 y 2.

La solución a la actual situación de la Costa Atlántica, no puede estar apalancada en la concentración, teniendo en cuenta que esto podría afectar la formación eficiente del precio. Asimismo, genera un severo impacto en la seguridad energética, dado que un agente con una participación del 35% que sea sujeto a eventuales perjuicios técnicos, operativo o deficiencias financieras podría llegar a poner en riesgo un porcentaje representativo del mercado, lo que incrementa en gran medida el riesgo sistémico del sector.

Al tener un agente con tal concentración, su falla podría resultar tan crítica para el sector que llegaría a necesitar apoyo gubernamental para evitar a toda costa esta situación.

La propuesta de flexibilización de los límites de concentración del mercado, debe estar acompañada de un análisis de impacto regulatorio, institucional y de mercado, que incluya recomendaciones para mitigar y/o compensar los efectos adversos sobre el mercado en el contexto actual del sector. Este estudio debe incluir las implicaciones, desde el punto de vista de eficiencia, riesgo y simplicidad de la estructura de control que se originan por la existencia de agentes con participaciones significativas en los mercados de energía¹ y que puedan llegar a representar un riesgo sistémico para la prestación del servicio, identificando los mecanismos financieros o de salvaguarda que controlen un efecto adverso ante la eventual falla de un agente de gran tamaño.

Por supuesto, este análisis y sus recomendaciones deben realizarse en el marco de la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN) establecido por la OCDE, conteniendo las etapas de definición del problema, definición de objetivos, selección de opciones o alternativas, preparación de análisis de impacto y conclusiones.

Observaciones al Artículo 185: Matriz Energética

Si bien, desde las Asociaciones resaltamos el trabajo realizado por el gobierno de implementar esquemas de contratación a largo plazo complementarios al Cargo por Confiabilidad así como la incorporación exitosa de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable - FNCER garantizando un traslado eficiente de precios a los usuarios finales, a continuación presentamos nuestras observaciones al Artículo en mención que propone la obligatoriedad de los agentes del Mercado de Energía Mayorista a vender o a comprar energía eléctrica proveniente de FNCER mediante contratos de largo plazo.

En primera medida, los resultados de la reciente subasta de Cargo por Confiabilidad, realizada el pasado 28 de febrero del año en curso, demostró la competitividad de este tipo de fuentes de generación, dado que en un escenario de libre competencia y sin beneficios adicionales a los tributarios estas tecnologías representaron el 57% de la capacidad instalada de las nuevas plantas de generación asignadas, es decir, se logra el 93.2 % de la meta definida por el Gobierno en el cuatrienio.

En este nuevo escenario energético, el país cuenta con la oferta suficiente para atender la demanda en condiciones climatológicas críticas para el año 2022 en términos de Energía Firme.

Dado que ya se garantiza una oferta suficiente, es fundamental mantener la participación **voluntaria** de la demanda, tanto regulada como no regulada, en mecanismos de contratación, con el fin de garantizar la formación de precios eficientes. De tal forma que los comercializadores puedan, de forma autónoma, gestionar de forma responsable sus compras y dar cumplimiento a lo dispuesto en los Artículos 42 y 43 de la Ley 143 de 1994.

¹ Mercado de costo plazo, largo plazo y confiabilidad.

Así, se da la oportunidad a la demanda de suscribir contratos de largo plazo, en tal medida que este considere que es la mejor opción para beneficiarse de los atributos que este tipo de contratos puede ofrecer en término de eficiencia de precio y gestión del riesgo. Esto, debe complementarse con la liberalización del mercado, de tal forma que se incentive a estos agentes a buscar las mejores opciones de contratación y exista certeza que la actualización de los comercializadores va a, efectivamente, velar por los intereses de los usuarios.

En este marco, sugerimos que en vez de implementar esquemas de mercado que obliguen a la demanda a participar en la compra de energía eléctrica proveniente de FNCER mediante contratos de largo plazo, se diseñe un producto que le permita disminuir la incertidumbre en la entrega al tiempo que se permite a las tecnologías solar y eólica gestionar el riesgo de generación. De tal forma que con base en el racional económico de un generador, que vele por el interés de sus usuarios, pueda gestionar su disposición a pagar incorporando el riesgo que asumiría con un producto que le proporcione efectivamente cobertura de cantidad y precio que es en realidad lo que la demanda necesita.

Quedamos dispuestos para ampliar y presentar personalmente cualquiera de las temáticas expuestas.

Cordialmente,



DANIEL VICENTE ROMERO MELO

Director Ejecutivo

Cámara de Grandes Consumidores de Energía y Gas – ANDI



BAYRON TRIANA

Director de Regulación

Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica - ACOLGEN