

ANDEG-036-2020

Bogotá D.C., 9 de Abril 2020

Doctora

MARIA FERNANDA SUAREZ

Ministra

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Ciudad

Doctor

JORGE ALBERTO VALENCIA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS - CREG

Ciudad

Asunto: Consideraciones de ANDEG frente a los planteamientos de la Resoluciones CREG 047 y 050 de 2020 en el contexto de la sostenibilidad para la prestación del servicio de energía

Respetados Doctores:

Desde la Asociación Nacional de Empresas Generadoras (ANDEG) queremos presentar sugerencias frente a algunos aspectos contenidos en las Resoluciones CREG 047 y 050 de 2020, a través de las cuales se adoptan reglas transitorias sobre pago de facturas y reglas para diferir las obligaciones de pago de los comercializadores.

Entendemos el interés que asiste al Gobierno Nacional respecto a la continuidad de la prestación del servicio de energía eléctrica en el marco de la coyuntura por la cual atraviesa el país como consecuencia del brote del coronavirus COVID-19, y más, en el contexto del **mandato constitucional de la intervención del Estado en los servicios públicos (Ley 142 de 1994)**.

En este sentido, consideramos que las propuestas regulatorias en comentarios deben estar sustentadas en los lineamientos establecidos en el Decreto 517 de 2020. De hecho, observamos que las condiciones definidas para financiación del pago diferido del servicio de energía eléctrica deberían ser acordes a las

planteadas en el mencionado Decreto, especialmente con el pago diferido, esto es, exclusivamente, para los usuarios de estrato 1 y 2.

Entendemos que desde el Gobierno se quiera dar un alivio a los usuarios que tenga problemas económicos y se les de una opción para diferir sus consumos de 2 a 36 meses. Sin embargo, tal como está planteada la opción que se quiere brindar se da una señal que no es conveniente, dado que se puede interpretar por parte de los usuarios que tanto quienes necesitan la medida, como los que no, independiente del estrato o si son comercios de menos de 1.000 KWh-mes, podrán dejar de pagar el servicio, lo cual fomentaría una “cultura de no pago” en un sector que depende de ciclos de facturación en un entorno regulado. Es decir, la propuesta normativa deja de ser una opción para los comercializadores con dificultades de recaudo, para ser un beneficio de aplicación generalizada, que luego se traslada a la cadena, sin que haya una fuente de financiamiento de corto plazo que reemplace el déficit por el no pago de los usuarios, produciendo una estrechez de caja que inicia en el comercializador y que se va a trasladar a todos los agentes de la cadena, incluyendo al generador como último eslabón, que en **el caso de los generadores térmicos, pondría en riesgo, especialmente, el ingreso asociado al Cargo por Confiabilidad.**

Con las Resoluciones CREG 047 y 050 de 2020, **observamos que se materializaría un eventual riesgo sistémico para la totalidad de la cadena de suministro eléctrico del país**, en la medida en que se podría afectar el esquema de obligaciones de pago por parte de los usuarios del mercado regulado (Art.1 Res 047); y de incentivos a los agentes para pagar sus obligaciones oportunamente, y especialmente, habría impactos sobre el esquema de garantías. Este impacto se concreta al eliminar el cumplimiento de las obligaciones sin que medie un análisis específico alimentado por cifras concluyentes que motiven la adopción de esta medida, produciendo un posible desincentivo a mantener las garantías hacia futuro (Art.5 Res 050), lo que, podría dar lugar a que otros participantes del mercado tampoco puedan atender sus obligaciones.

En este punto, queremos enfatizar que las condiciones de algunos usuarios o agentes de la cadena no pueden generalizarse, como ya se mencionó desde el lado de los usuarios y desde el lado de los comercializadores, de modo que al no contar con un esquema de financiamiento que permita hacer el puente entre los plazos de 36 meses y los 12 meses del generador, lo que va a suceder es que esos 36 meses el riesgo de impago se van a trasladar a toda la cadena, con afectación a la viabilidad financiera para la totalidad de agentes del sector.

En particular, para el caso de las empresas representadas por ANDEG, las principales obligaciones de estos agentes están relacionadas con sus proveedores de combustibles (como gas natural, carbón y líquidos), de equipos, mantenimiento y operación; y especialmente con el sector financiero con el que se tienen obligaciones de pago de deuda y restricciones de flujo de caja, y cuyo efecto inmediato, si se expide la regulación en comento, sería un impacto sobre la liquidez en la operación, y en el caso de los generadores térmicos, se dificultaría la compra de combustible para asegurar la prestación del servicio, con lo que **se pondría en riesgo el suministro de electricidad en el país, en particular, en la coyuntura actual, como resultado de la baja hidrología en el SIN, lo que afectaría directamente la viabilidad de los generadores térmicos para garantizar la confiabilidad que los mismos usuarios requieren.**

En este punto, es importante mencionar que las relaciones con la banca comercial hoy se limitan a mantenimiento de las líneas de crédito de capital de trabajo, pero no hay disposición de nuevas líneas de créditos, como ya lo han experimentado algunos asociados. De hecho, los créditos ofrecidos a nuestras empresas tienen plazos entre 3 y 12 meses y las tasas de crédito superan la tasa de crédito preferencial que se asume como la disponible por parte del sector bancario. Adicionalmente, destacamos que los créditos que hoy en día tienen nuestros asociados, como de refinanciamiento de deuda, o de créditos asociados a expansiones de capacidad, tienen 'covenants' asociados a 'performance', que claramente pueden ser activados por situaciones adversas del flujo de caja futuro, derivado de las propuestas planteadas por la Comisión.

De esta manera, planteamos al Regulador si con las propuestas en consulta, al prever diferir las obligaciones de los comercializadores, en el caso de los generadores, el Regulador ha considerado el impacto que se transfiera el riesgo por parte de estos a los proveedores de combustible, por ejemplo. Al respecto, señalamos que a pesar de la fortaleza financiera con la que cuentan las empresas de generación, el incumplimiento de las obligaciones con el mercado de energía por parte de agentes comercializadores se puede ver reflejado en la operación de la bolsa de energía, dado que podría resultar en costos adicionales importantes para el usuario final desde la perspectiva del precio de la electricidad. Lo anterior, es evidente en un escenario de riesgo sistémico, razón por la cual, las medidas de la Resolución 050 deben limitarse únicamente para los comercializadores que tengan problemas de liquidez luego de recibir los giros por subsidios, el pago de sus usuarios, y los recursos por las líneas de crédito

que ponga a disposición el Gobierno con base en el Decreto 444 de 2020. Este comentario es importante para indicar que, **si bien es entendible la intención del Gobierno de proteger a la población más vulnerable, consideramos, que uno de los medios más idóneo para lograrlo es mantener disponible y asegurada la prestación del servicio eléctrico.**

Visto lo anterior, respetuosamente consideramos que las medidas propuestas presentan una mejor motivación si la CREG analiza el impacto real de las medidas, realiza un balance de beneficio/costo de los planteamientos que está presentando, que considere en primera instancia, identificar el recaudo real de las empresas en los diferentes mercados de comercialización, a fin de establecer medidas adecuadas de focalización a través de la regulación, en el contexto de las directrices del Decreto 517 de 2020, y a partir de los reportes de los agentes a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios- SSPD- durante la emergencia sanitaria COVID19¹, lo que permitirá identificar la muestra de agentes comercializadores con dificultades en el recaudo por no pago del servicio de energía, frente a los cuales, deberían plantearse alternativas de financiamiento, a través de las líneas de liquidez que se han planteado en el Decreto 517, que coadyuven a mitigar los problemas de flujo de caja, y que no necesariamente impliquen la implementación de propuestas como las planteadas en las Resoluciones CREG 047 y 050 de 2020.

No es nuestro propósito sugerir que se expidan normas particulares de regulación, pues es claro que su contenido debe ser general y abstracto, pero, lo que sí es posible, es establecer los casos puntuales que generan mayor preocupación y ponderarlos para determinar el grado de intervención que se requiere.

De hecho, observamos que en caso de implementarse el contenido de la Resolución CREG 047 de 2020, en donde se incluyen "*reglas transitorias relacionadas con el pago diferido de las facturas de energía eléctrica de los usuarios residenciales y pequeños usuarios comerciales*", el valor en riesgo para la cadena de prestación del servicio es de aproximadamente 1 billón de pesos al mes², y en particular, asumiendo que el Gobierno Nacional cubre el déficit de subsidios y contribuciones a través de Presupuesto Nacional, cuyos recursos en la actualidad son limitados dada la coyuntura por la que atraviesan las finanzas públicas del país.

¹ Resolución SSPD 20201000009825

²http://bi.superservicios.gov.co/o3web/browser/showView.jsp?viewDesktop=true&source=SUI_COMERCIAL_ENERGIA/VISTA_FACTURACION_ENERGIA%23_public

De otra parte, vemos adecuado que se precisen aspectos de la Resolución CREG 050 de 2020 (Art. 5) en relación con el mecanismo para diferir las obligaciones de pago de los Comercializadores en el ASIC y en el LAC durante el período vigencia de la emergencia sanitaria. En primer lugar, debe limitarse el monto a diferir por transacciones en el MEM y en contratos, dado que el Regulador al permitirle al comercializador “ajustar” el porcentaje máximo de obligaciones por “solicitud justificada” -lo cual no se desarrolla-, establece un incentivo a diferir la totalidad de las obligaciones con el MEM y con los generadores en el mercado de contratos. Por su parte, no es claro de la propuesta en consulta, el tratamiento de las estampillas regionales, lo cual, afecta el ingreso de los generadores.

Así mismo, un tema de preocupación para nuestra agremiación es el relacionado con la asignación de pagos mensuales por las cantidades diferidas, “**...a prorrata de los montos adeudados...**”. Al respecto, consideramos que, en la coyuntura actual de la generación eléctrica, con bajo nivel de reservas hídricas, donde, especialmente, se ha demostrado la disponibilidad y aporte de las plantas térmicas para brindar el respaldo y soporte al sistema eléctrico, no se puede “prorratar” la confiabilidad eléctrica del país. Esto sería tanto como que se puede recibir una confiabilidad parcial en función de este prorratio, cuando la necesidad de la confiabilidad es total y plena. A su vez, es adecuado que haya articulación normativa entre lo definido por “**Modificación de mutuo acuerdo**” para el caso de contratos bilaterales, entre el Artículo 7 de la Resolución CREG 050 de 2020 y lo establecido en la Resolución CREG 042 de 2020. Y por su parte, la Resolución CREG 050 de 2020 debe prever garantías que viabilicen un compromiso real de pagos, pues en el caso del fondo fiduciario previsto en el numeral 5.6, al no tener ingresos el comercializador, no podría asegurarse el cumplimiento de las obligaciones por los montos diferidos.

En general, si bien observamos que desde el Gobierno Nacional se están planteando alternativas a los agentes comercializadores para asegurar la continuidad en la prestación del servicio durante el Estado de Emergencia Económica y Social- Decreto 417 de 2020-, con las señales dadas en las propuestas regulatorias, se irá ampliando el riesgo de recaudo para las empresas comercializadoras, con efecto sistémico sobre los demás eslabones de la cadena de electricidad. En la actualidad, el riesgo de recaudo ya se ve muy afectado no sólo con las propuestas en consulta sino con otras normas desarrolladas por la CREG, como la suspensión de las limitaciones de suministro -Res. CREG 043 de 2020-, con lo que, el riesgo de no pago se consolida con todo este andamiaje de

normas que estimulan, de algún modo, la “cultura de no pago” en el mercado de energía.

Entendemos el carácter transitorio de las medidas y esperamos que una vez pase la emergencia comience una progresiva reactivación de la economía, lo que permitirá ir normalizando el consumo de energía por parte de los usuarios, dado que se han presentado disminuciones de consumo significativas desde el mes de marzo; por lo cual, en el corto plazo, los comercializadores tendrían un mayor déficit por concepto del recaudo dejado de facturar frente a la proyección estimada de ingresos por facturación. En este contexto, respetuosamente, sugerimos que el Ministerio evalúe considerar alternativas que permitan garantizar por parte de la Nación los recursos que se requieran para cubrir el faltante de recaudo por no pago durante la emergencia económica y social, pues la propuesta presenta una especie de exención de pago, pero no identifica de donde se extraen los recursos que cubrirán esta exención ni quien garantizará que posteriormente se pague.

En este sentido, el Gobierno Nacional podría ampliar la oferta de líneas de crédito que ha establecido en el Decreto 517 de 2020, por medio de la compra de deuda a través del Banco de la República o mediante los mecanismos que defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, empleando préstamos que puedan hacerse bajo condiciones favorables de plazos y tasas de interés³.

En conclusión, es necesario que se focalicen los beneficiarios de la medida de diferir los pagos de las facturas. No se puede generalizar la opción para que sean todos los estratos ni todo el sector comercial menor a 1.000 KWh-mes, a lo sumo como una opción a los clientes de estratos 3 y 4. Adicionalmente, es necesario que el Gobierno Nacional a través de la banca multilateral o banca de segundo piso, permita el acceso a créditos blandos a los comercializadores y generadores, a fin de poder hacer el puente entre los beneficios focalizados y el financiamiento de la cadena, o también, considerar un esquema de garantías reales por parte de la banca con los flujos futuros que se están financiando, que se puedan entregar a los bancos y estos evalúen cupos adicionales a los de capital de trabajo.

³ Federal Reserve takes additional actions to provide up to \$2.3 trillion in loans to support the economy.

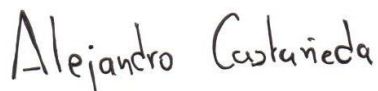
<https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20200409a.htm>

Tercero, es necesario que se trabaje en todos los frentes, para que los usuarios continúen pagando, y así evitar que se materialice un riesgo sistémico, que afecten financieramente el flujo de caja de los agentes y, por ende, la confiabilidad del servicio público. En cuarto lugar, de considerarse una medida factible y financiada, es necesario asegurar cuál es el valor del financiamiento por parte de los generadores, los cuales dependiendo de su cadena de suministro tiene mayor o menor capacidad para poder hacer el esfuerzo de flexibilizar los pagos de sus clientes, no obstante, es inconveniente dejar abierto el límite para “diferir las obligaciones en el MEM” a más del 20% a criterio del comercializador.

Así las cosas, se contribuiría al esfuerzo que viene haciendo el Gobierno en cuanto a asegurar los fondos para el pago de los subsidios, de tal forma que se garantice el giro anticipado de subsidios, así como los recursos para que las empresas comercializadoras dispongan del capital de trabajo requerido, y se les facilite cumplir con las obligaciones y compromisos contractuales en el mercado de energía, especialmente, el pago de garantías y la compra de energía, y de esta manera, **se asegure la sostenibilidad de la cadena de prestación de servicios públicos domiciliarios durante la coyuntura de la emergencia sanitaria**, sin llegar a la implementación de medidas como las planteadas en las normas en consulta.

Sin otro particular, nos es grato suscribirnos de la señora Ministra y del señor Director con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,



ALEJANDRO CASTAÑEDA CUERVO

Director Ejecutivo

ANDEG

Dr. Diego Mesa Puyo, Viceministro de Energía, MME
Dr. Luis Julián Zuluaga López, Director General (E) de la UPME
Dra. Natasha Avendaño, Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)
Dr. Alberto Olarte Aguirre Secretario Técnico CNO Eléctrico
Dr. María Nohemí Arboleda Arango, Gerente General de XM