



Mayo 2018

El Plan Fiscal Defectuoso de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico: Los Déficits Presupuestarios y la Débil Implementación Crean un Riesgo Sustancial

Tom Sanzillo y Cathy Kunkel

Resumen Ejecutivo

El Plan Fiscal y presupuesto de cinco años de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (AEE), según fueron certificados por la Junta de Supervisión y Administración Financiera (JSAF) de Puerto Rico en abril de 2018, están llenos de riesgos financieros significativos. El Plan Fiscal fue diseñado para marcar la ruta de la transformación física y financiera de la AEE, y ser el primer paso en la restauración de la confianza de los inversionistas en la AEE.

El presupuesto certificado para el AF2019 y Plan Fiscal hasta el AF2023 están desbalanceados en todos los años. El presupuesto anual que comienza el 1 de julio de 2018 enfrenta un déficit de \$170 millones impulsado en gran medida por la sobreestimación que hizo la AEE de la demanda eléctrica. Aparte de esto, este presupuesto enfrenta riesgos adicionales desventajosos relativos a los ahorros laborales, eficiencia energética y precios de combustible. Las brechas presupuestarias crecen sustancialmente el resto de los años. Para el Plan Fiscal del periodo 2020-2023, los presupuestos de AEE enfrentan el riesgo de déficits anuales de \$1,000 millones, los cuales son impulsados en gran parte por la inhabilidad de AEE para cumplir las metas de energía renovable, pagos de la deuda heredada, costos energéticos, costos de pensiones e ingresos federales menores a los anticipados.

Sin presupuestos balanceados recurrentes y una disciplina demostrada para alcanzarlos a lo largo de varios años, ninguno de los planes de la AEE para la nueva transmisión, distribución o generación se podrá lograr.

La AEE enfrenta retos presupuestarios y operacionales desalentadores. En su presupuesto AF2019, AEE ("la Autoridad") reconoció que su nivel de deuda es

insostenible ni proveyó para el pago al servicio de la deuda con sus ingresos para los próximos cinco años. De igual forma, la Autoridad ha reconocido que su excesiva dependencia en el petróleo y gas es fatal para su recuperación financiera. Existe una necesidad urgente de incrementar las inversiones en energía renovable y diversificar su portafolio de generación.

El Plan Fiscal AEE contiene una serie de propuestas administrativas ambiciosas para llevar sus tarifas a 20 centavos/kWh; incrementar las inversiones en energía renovable como parte de la reorganización de su generación, transmisión y distribución de activos; introducir eficiencias, mejorar la contratación, y lograr ahorros laborales reformando los pagos de sobretiempo, pensión y beneficios de salud. Las propuestas reformistas de AEE se llevarían a cabo en un periodo de cero crecimientos económicos y una demanda eléctrica decreciente. Los ingresos para AF2019 se estiman en \$3.4 mil millones, que es más que el año anterior, cuando tuvo el servicio interrumpido por gran parte del cuarto trimestre debido a daños por huracanes. Continuando adelante, se anticipa que los ingresos bajen de forma moderada hasta el 2023.

La AEE está en un estado de peligro fiscal severo que es probable continúe por varios años. La Autoridad debe realizar una reorganización completa de la red eléctrica de Puerto Rico en tiempos de insolvencia financiera para tanto la AEE como el gobierno de la Isla. El IEEFA ha identificado cinco áreas de mayor riesgo que deben ser atendidas si la Autoridad quiere lograr un sistema bien manejado.

- **Planificación:** La agencia ha reconocido la necesidad de rehacer su Plan Integrado de Recursos (PIR) para guiar sus inversiones en el futuro. El proceso de PIR anterior estuvo empañado por la inhabilidad de AEE para proveer un plan basado en datos reales, que cumpla estándares profesionales. En lo sustancial, el PIR existente se apoyaba en mayor uso de combustibles fósiles, disposiciones débiles para energía renovable y eficiencia energética, y descansaba en un modelo financiero insostenible. El Plan Fiscal AF2019 y las acciones administrativas recientes buscan corregir muchas de estas deficiencias, pero el riesgo de fracasar es elevado. Los retos financieros y administrativos de AEE amenazan con socavar su progreso. Al mismo tiempo, el gobernador de Puerto Rico ha propuesto – y la Cámara de Representante aprobó – legislación que privatizaría el sistema de generación, en efecto anulando el PIR, debilitando convenios colectivos y recreando un clima de inversión impredecible y altamente politizado. El resultado de los procedimientos de quiebra de AEE en Puerto Rico también tienen un papel en definir si o no se puede crear e implementar un exitoso PIR.
- **Regulación:** En el 2014, la Legislatura de Puerto Rico aprobó la Ley 57 que creó la Comisión de Energía de Puerto Rico (CEPR) para regular el sistema eléctrico de la Isla. La Comisión llevó a cabo actividades significativas de planificación, creación de tarifas, financiación y administración. Estas actividades regulatorias fueron confrontadas con hostilidad de parte de la AEE, el gobernador y la JSAF. El Plan Fiscal de AEE pide una reforma del sistema regulatorio. El conflicto ha creado un ambiente de incertidumbre sobre la regulación eléctrica y su futuro. El gobernador recientemente ofreció un plan de reforma para esta sesión

legislativa, pero lo retiró por falta de apoyo. El proyecto de privatización del Gobernador debilita sustancialmente la autoridad reguladora de CEPR. Un ambiente regulador constructivo es esencial para atraer nuevo capital.

- **Finanzas:** La posición financiera de AEE es insostenible. Actualmente carga con una deuda de \$9.2 mil millones y el Plan Fiscal vigente no tiene previsto ni un pago al servicio de la deuda. Cómo finalmente se solucionará la deuda heredada requerirá que el tribunal de quiebra, JSAF, el gobernador, CEPR, AEE y los bonistas de Puerto Rico lleguen a un acuerdo. Una propuesta para que AEE pagara el 85% del valor de sus bonos fue rechazada por la JSAF en 2017 por considerarla muy onerosa. Cualquier acuerdo de deuda que requiera alguna contribución de los clientes de AEE va necesariamente a subir las tarifas de electricidad en momentos que la mayoría de las partes – incluyendo AEE y JSAF – ven la necesidad de tarifas asequibles para la salud futura de toda la economía de Puerto Rico y la propia AEE.
- **Administración:** La AEE sufre de pobre administración debido, en parte, a la interferencia política en sus operaciones y pérdida de obreros diestros por largo tiempo. La organización carece de una buena gestión laboral, tiene pobres procesos de contratación y se opone a cualquier forma de revisión externa. La Autoridad necesita una reforma interna concienzuda. El plan para socavar los convenios colectivos, cambiar las reglas de trabajo y reducir beneficios ha sido mal concebido y es muy probable resulte ser contraproducente. El Plan Fiscal ha ofrecido varios pasos en esta dirección. El AF2019 será cuando en realidad se verán sus efectos.
- **Ayuda federal:** La AEE anticipa reembolsos de la Agencia Federal de Manejo de Emergencia (FEMA en inglés) por los costos de generación, transmisión y distribución relacionados a los daños de huracán. El Plan Fiscal identifica al menos \$7 mil millones de ingresos potenciales. El pago real a Puerto Rico ha sido objeto de controversia y la cantidad y tiempo de los fondos han sido cuestionados.

Dejar sin atención estas áreas de mayor riesgo asegura que la AEE tendrá poco progreso hacia las metas de su Plan Fiscal y transformación de red. En general, el Plan sufre de muchos de los problemas antes descritos. Como documento técnico, el Plan carece de definiciones consistentes de elementos presupuestarios y de iniciativas. Como plan financiero, el documento tiene inconsistencias técnicas internas y es poco fiable.

También, el Plan no está acompañado de una auditoría financiera anual certificada de la AEE. La última fue en el año fiscal que terminó en junio de 2014. La auditoría anual es un componente vital de la presentación financiera de la Autoridad. Sin la auditoría, el Plan Fiscal evaluado en este informe carece de integridad. El Gobierno recientemente se comprometió a divulgar pasadas auditorías para agosto de 2018.

El Plan Fiscal de AEE es el inicio lento de un problema urgente. La Autoridad ha reconocido tener que cambiar ciertos elementos fundamentales de su estructura fiscal. Está lejos de ejecutar los pasos necesarios para reducir los costos de

combustible, modernizar la red, bajar las tarifas y poner en orden su casa financiera. El proceso público que ahora requiere la ley PROMESA convirtió el reportar los procesos financieros del Gobierno en una ocurrencia regular. Los reportes regulares de logros en la implementación y los retos de parte de la AEE y todas las otras agencias y organizaciones cubiertas por esta ley es la única herramienta disponible para mejorar la situación financiera del Gobierno.

El Instituto de Economía Energética y Análisis Financiero ha producido este informe para ilustrar cómo el nuevo proceso presupuestario puede ser usado para incrementar la transparencia y el debate público de los asuntos mayores del presupuesto. La reforma de las finanzas de Puerto Rico en general tomará mucho tiempo. Los comentarios externos de cualquiera y todas las partes interesadas deben basarse en buena información y análisis bien fundado a fin de que todos rindan cuentas.

Informe completo en inglés: [The Puerto Rico Electric Power Authority's Fiscal Plan: Budget Shortfalls and Weak Implementation Plan Raise Substantial Risk](#), May 2018