

**Al contestar refiérase
al oficio nro. 13304**

12 de octubre, 2016
DFOE-AE-0429

Señora
Licda. Flor Sánchez Rodríguez
Jefa de Área
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Solicitud de criterio acerca del proyecto de ley tramitado en el Expediente n.º 19.998

Se da respuesta a su oficio n.º CG-056-2016 del 22 de julio de 2016, mediante el cual solicita el criterio de la Contraloría General, sobre el proyecto de ley denominado Aprobación del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión CR-X1014 entre la República de Costa Rica, el Instituto Costarricense de Electricidad y el Banco Interamericano de Desarrollo, para Financiar un Programa de Energía Renovable, Transmisión y Distribución de Electricidad, que se tramita bajo el expediente n.º 19.998.

I. Antecedentes y justificación del proyecto.

Se indica en la exposición de motivos que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es el principal integrante y encargado de la planificación y operación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), tiene la responsabilidad de garantizar calidad, continuidad, seguridad y cantidad del suministro de electricidad. También, el ICE es el mayor productor de energía eléctrica en el país y es el único responsable del desarrollo y mantenimiento del Sistema de Transmisión.

Para el cumplimiento de esos fines, se realizan estudios sobre el comportamiento futuro de la demanda de electricidad y tomando en cuenta la cartera de proyectos se planifica el desarrollo de nueva infraestructura eléctrica para disponer de oferta eléctrica incremental. El proceso de planificación produce, bajo el concepto de mínimo costo, los planes a largo plazo de expansión requerida en generación, transmisión y distribución de electricidad.

También, se consigna que la ejecución de los proyectos es intensiva en el uso de recursos monetarios, la gran mayoría de los bienes requeridos son fabricados fuera de la región centroamericana; y los periodos de recuperación de las inversiones son relativamente largos. Se argumenta que para financiar los proyectos se considera el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ser un organismo internacional de desarrollo del cual es miembro Costa Rica, con bajo nivel de riesgo y capacidad crediticia de captar recursos en el mercado mundial a costos relativamente bajos, lo que le permite prestar con costos atractivos, garantía estatal y plazos de veinticinco años.

El ICE y el Gobierno de la República solicitaron apoyo del BID para atender el financiamiento de nuevos proyectos de inversión de acuerdo con los planes de expansión, y se estructuró un Programa de Energía Renovable, Transmisión y Distribución de Electricidad. Luego, el ICE junto con funcionarios y consultores del BID trabajaron en la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión por ejecutarse y serán financiados con amparo a un primer contrato de préstamo por 200 MUSD con la segunda línea de crédito condicional CCLIP del BID.

El 5 de febrero de 2016 se suscribió el Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión CR-X1014, por parte de Costa Rica en calidad de garante, el ICE como prestatario y el BID como acreedor, para financiar proyectos de inversión del Programa de Energía Renovable, Transmisión y Distribución de Electricidad. El costo total del Programa es US\$1.329.400.000 (Sección 4 del Convenio), de estos hasta US\$500.000.000 serían financiados con cargo al Capital Ordinario del BID, mediante préstamos individuales. El saldo de US\$829.400.000 será financiado con recursos del Prestatario y/o de otras fuentes de financiamiento que éste aporte, en los términos que se establezcan en los contratos de préstamo individual.

II Descripción de los proyectos incluidos en el convenio

Los diferentes componentes que conformarán el primer Programa de Energía Renovable, Transmisión y Distribución de Electricidad, incluidos en el Primer Contrato de Préstamo Individual son:

a) Generación. Este componente apoyará el desarrollo de: (i) los proyectos de generación geotérmicos Las Pailas II de 55 MW y Borinquen I de 55 MW, ubicados ambos en las faldas del volcán Rincón de la Vieja en la provincia de Guanacaste, (ii) Obras en la Conducción de Planta Hidroeléctrica Río Macho, (iii) ampliación de la capacidad del sistema de extracción de gases incondensables de la Planta Geotérmica Miravalles III, (iv) estudios de preinversión de proyectos de generación hidroeléctrica y actividades de capacitación en mercados eléctricos, operación y mantenimiento de plantas de generación, aspectos socioambientales y (v) actualización de la red hidrometeorológica para mejorar los pronósticos de disponibilidad y calidad de los recursos renovables (hídricos, eólicos y solares) y optimizar el despacho de energía.

b) Transmisión y control. Con este componente se financiará: (i) reforzamiento de la Línea de Transmisión Cañas-Filadelfia-Guayabal de 138kV para incrementar la capacidad de transmisión en el área de influencia del proyecto y (ii) la construcción de la Línea de Transmisión Mogote-Siepac, en doble circuito, derivando la Línea de Transmisión Cañas-Ticuantepé (Siepac) en Mogote con la finalidad de superar las restricciones previstas en la capacidad de transmisión del Anillo Norte, favorecer la inyección de energía renovable al sistema, evitar problemas de voltaje y lograr estabilidad de tensión en contingencias, propiciando una mayor capacidad de transferencia para los intercambios regionales en el MER.

c) Distribución y comercialización. El componente financiará: (i) adquisición de materiales para las obras de expansión y refuerzo de la red de distribución, equipos de protección (reconectores automáticos); unidades terminales para la supervisión y control remoto de los equipos de protección de la red de distribución y unidades móviles para la georeferenciación de la red y sus atributos; (ii) expansión de cobertura de electrificación rural mediante instalación de al menos 500 sistemas fotovoltaicos con paneles de 250 Watt-pico (Wp) con un período de vida útil de 20 años, a ser instalados en comunidades aisladas, en su mayoría ubicadas en territorios indígenas, (iii) inversiones en eficiencia energética en alumbrado público mediante reemplazo de al menos 21.200 luminarias LED (light emitting polymers) por otras más eficientes, y (iv) ampliación del programa de instalación de medidores inteligentes para optimización del proceso de lectura, conexión y desconexión de usuarios al sustituir al menos 70.000 medidores electromecánicos o de estado sólido en zonas urbanas cubiertas por el ICE.

En el Convenio de Cooperación en consulta y en los Contratos de Préstamo que se suscriban al amparo de este, el ICE figura como prestatario y la República de Costa Rica como garante, los créditos se otorgan directamente al ICE, y por ende asumirá el servicio de la deuda en los términos acordados en los contratos de préstamo individuales. Estos contratos se condicionan a la vigencia y plena validez jurídica del Convenio de Cooperación y a las autorizaciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Banco Central de Costa Rica y la Autoridad Presupuestaria, al existir garantía estatal y al cumplimiento de otros requisitos según las normas de Costa Rica.

III. Principales contenidos del Convenio

EL objeto del Convenio es "...establecer un marco de cooperación para el financiamiento de proyectos de inversión para cooperar con el Prestatario en la ejecución de Operaciones Individuales para contribuir a la mitigación de los impactos del cambio climático, al crecimiento económico sostenible y al fomento de la integración regional mediante el Mercado Eléctrico Regional".

El Estado es garante, se constituye en fiador solidario de todas las obligaciones de pago de capital, intereses y comisiones que el Prestatario contraiga en cada uno de los Contratos de Préstamo Individual. Se compromete a que el capital, los intereses y demás cargos de los préstamos individuales se pagarán sin deducción ni restricción alguna, libres de todo impuesto, tasa, derecho o recargo que consulten o pudieren consultar las leyes del país y que las partes de este Convenio estarán exentas de todo impuesto, tasa o derecho aplicable a la celebración, inscripción y ejecución del Convenio y Contratos de Préstamo Individual.

En la sección 9, reseña en cuanto a los términos y condiciones financieras de los préstamos individuales, que la tasa de interés, comisión de crédito, comisión de inspección y vigilancia, período de gracia, plazo de amortización y demás condiciones y términos financieros serán los vigentes en la fecha de aprobación del Préstamo Individual para la Operación Individual, para los préstamos con garantía soberana que el Banco otorgue con cargo a los recursos del Capital Ordinario del Banco.

La sección 10, refiere a la contratación de obras y servicios diferentes de consultoría, adquisición de bienes, selección y contratación de servicios de consultoría, para cuya regulación remite a las Políticas de Adquisiciones vigentes en el momento de la aprobación de cada Operación Individual y al Plan de Adquisiciones aprobado por el Banco para cada Operación Individual. La selección y contratación de servicios de consultoría se amparan a las Políticas de Consultores vigentes en el momento de la aprobación. Además, permite la contratación de obras y servicios mediante el sistema o subsistema del país miembro del Banco donde se ejecutará la Operación Individual, cuando el Banco los haya validado.

En la sección 19, se establece que para la solución de toda controversia no resuelta por acuerdo entre las partes, éstas se someten incondicional e irrevocablemente al procedimiento y fallo del Tribunal de Arbitraje que refiere en el Anexo Único del Convenio.

IV. Opinión de la Contraloría General

a) Objeto y justificación del Convenio

El objeto del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión CR-X1014, son consistentes con los principios y requerimientos de:

- i. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, aprobada por el Gobierno de Costa Rica, mediante Ley n.º 7414, del 13 de junio de 1994 y Decreto Ejecutivo n.º 23597 del 10 de agosto de ese mismo año.
- ii. El Protocolo de Kyoto, aprobado mediante Ley n.º 8219 del 8 de marzo de 2002 y el Decreto Ejecutivo n.º 30602 del 5 de julio de ese año.

- iii. Las Estrategia Nacional de Cambio Climático del 2009, que promueve la reducción de su impacto en el ámbito social, ambiental y económico; donde uno de sus componentes transversales es el financiamiento (agenda nacional) y la atracción de recursos externos (agenda internacional).
- iv. El Plan Nacional para la Estrategia de Cambio Climático, del 7 de noviembre 2012, que apoya la consolidación de un modelo energético bajo en emisiones de carbono.
- v. Los objetivos sectoriales 2 y 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, orientados a fomentar acciones frente al cambio climático global y suplir la demanda de energía mediante una matriz de energía eléctrica que asegure el suministro óptimo y continuo de electricidad con el uso eficiente de energía, y así mantener y mejorar la competitividad del país.
- vi. Las estrategias y metas del Plan Nacional de Energía 2015-2030, cuyo eje 3 apunta a la sostenibilidad de la matriz de energía eléctrica y su objetivo específico 3.1.2 a asegurar el financiamiento que permita optimizar el desarrollo de las obras del SEN.
- vii. El Plan Nacional de Expansión 2014-2035.

No obstante, el Órgano Contralor considera que los términos del Convenio de Cooperación en consulta, deben proporcionar la flexibilidad suficiente para permitir evaluar en el momento de la negociación del financiamiento de operaciones individuales, si el comportamiento de la demanda por energía eléctrica (ampara la necesidad de incrementar la capacidad instalada en ese momento. Lo anterior resulta conveniente, pues entre los proyectos a financiar para dotar de energía firme al SEN, se encuentran algunos del mediano plazo, como son Borinquen I y Borinquen II.

b) Aspectos financieros

El artículo 14 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, n.º 8660 del 8 de agosto de 2008, establece que el nivel de endeudamiento máximo permitido al ICE y sus empresas es del 45% en relación con sus activos totales. Un porcentaje mayor debe ser autorizado por el Poder Ejecutivo, previa recomendación del Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones; considerando la capacidad de endeudamiento total del país y el efecto del nuevo financiamiento en la balanza de pagos y finanzas públicas.

Además, la sección 9 del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión CR-X1014 establece que los términos y las condiciones financieras de los préstamos individuales (tasa de interés, comisión de crédito, comisión de inspección y vigilancia, período de gracia y plazo de amortización), serán los vigentes en la fecha de aprobación del Préstamo Individual.

En consecuencia, conviene que el texto del convenio sea expreso en cuanto a que cada vez que el ICE solicite un nuevo préstamo individual, deberá verificar que se cumpla con esta restricción legal. Ello, independientemente de que este convenio marco se apruebe, y por ende autorice estas operaciones individuales.

Además, atendiendo a las buenas prácticas es conveniente que el texto del proyecto de ley sea explícito al indicar que en el análisis de la estructuración financiera de cada proyecto, es posible verificar si los términos del crédito ofrecidos por el BID son los más convenientes en ese momento, o en su defecto, existen otras opciones o modalidades con mejores condiciones que puedan ser tomadas por el ICE. Ello, permitiría tomar decisiones racionales desde el punto de vista económico, considerando que todos estos costos se trasladan a las tarifas que deben pagar los abonados del servicio.

Al respecto, debe tener claro el legislador que estas decisiones inciden en la tarifa, por lo cual, deben estar sustentadas en estudios o evaluaciones técnicas y financieras que permitan garantizar la sostenibilidad del servicio en cuanto a calidad, confiabilidad y seguridad, ya que puede llevar a sobre costos en las etapas de generación sustentado en el tipo de financiamiento.

Es así como, resulta relevante la utilización de variables como el menor precio de compra de la energía, el menor costo medio posible por kilowatt hora, kilowatt hora evitada u otra unidad que resulta pertinente.

Además, el artículo 6 establece parámetros generales e indica que las condiciones deberán ser acordes con las ofrecidas al Sector Público con garantía estatal por el BID, y en ningún caso podrá contratarse financiamiento amparado bajo el convenio si en el momento de la suscripción de los contratos de préstamos individuales, se cumple con alguna de las siguientes situaciones:

- a) La comisión de crédito anual sobre saldos no desembolsado del financiamiento excede el uno coma cinco por ciento (1,5%).
- b) La comisión por inspección y vigilancia excede el dos por ciento (2%) del monto del financiamiento.
- c) La tasa de intereses sobre los saldos deudores diarios de cada préstamo, son a una tasa de interés en dólares superior a la Tasa Libor a tres (3) meses o seis (6) meses más un margen del tres coma cero por ciento (3,0%), o su equivalente en otras monedas diferentes del US dólar o su equivalente en tasa fija.
- d) Los plazos para realizar los desembolsos son inferiores a tres (3) años, y los plazos para amortización son inferiores a quince (15) años, contados a partir de la suscripción del contrato de préstamo.

En lo que refiere a estos parámetros propuestos, se sugiere a la Asamblea Legislativa valorar su razonabilidad en razón de que la tasa de interés y el tipo de cambio están sujetos a fluctuaciones según las condiciones de mercado, de ahí que cambios adversos afectarían el costo de los créditos. Así, en el caso de que sean aprobados en esos términos, se advierte de la necesidad de establecer medidas de control y mitigación para reducir su impacto financiero, y eventual repercusión sobre las tarifas.

Atentamente,

Licda. Lilliam Marín Guillén, MBA
GERENTE DE ÁREA



Lic. Juan Luis Camacho Segura
FISCALIZADOR

LMG/WH/JLC/acz

Ci Expediente (G: 2016 002014-4)

NI: 23131