

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 11 | n. 1 | janeiro/abril 2020 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Energías renovables y generación distribuida en Argentina: aspectos regulatorios fomento e incentivos

*Renewable energy and distributed generation in Argentina:
regulatory aspects, promotion and incentives*

Miguel Andrés Goldfarb*

Universidad Nacional del Nordeste (Argentina)
doctormgoldfarb@gmail.com

Recibido: 17/06/2020
Received: 06/17/2020

Aprovado: 23/09/2020
Approved: 09/23/2020

Resumen

El cambio climático y sus nefastas consecuencias han despertado la conciencia global acerca de la necesidad de propender al desarrollo de modo sustentable. Desde la década de los años setenta el mundo asiste a un proceso cada vez más fuerte de regulación ambiental. Cabe recordar al protocolo de Kyoto de 1997 y el reciente Acuerdo de París que Argentina suscribió. En el plano interno el mandato constitucional y la Ley General del ambiente que fija presupuestos mínimos junto con una vasta normativa al respecto. En este contexto es

Como citar este artículo/How to cite this article: GOLDFARB, Miguel Andrés. Energías renovables y generación distribuida en Argentina: aspectos regulatorios fomento e incentivos. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 39-58, jan./abr. 2020. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i1.27141

* Docente de grado y posgrado de Derecho Administrativo y Derecho Financiero y Tributario (Corrientes, Argentina). Doctor en Derecho Público (Universidad Nacional del Nordeste, Argentina). Máster en Derecho Tributario (Universidad de Barcelona, España). Especialista en Derecho Administrativo (UNNE). Especialista en Asesoría Jurídicas de Empresas (Universidad de Buenos Aires –UBA). Abogado (UNNE). Ex asesor de estado. Autor de libros y artículos científicos sobre cuestiones de derecho público. E-mail: doctormgoldfarb@gmail.com

indispensable –y así lo han entendido la mayoría de los países- ir hacia una matriz energética amigable con el ambiente. Aparecen así las llamadas energías renovables y ya dentro de su universo la novedosa categoría del usuario proveedor a través de la denominada generación auto distribuida. En Argentina rige la reciente ley 27.191 que vino a instaurar estándares y metas más que exigentes a través de un mandato de objetivos escalonados para el plazo 2017-2025. En el marco de la legislación vigente se vienen poniendo en marcha una serie de programas que forman parte de una verdadera política pública caracterizada por el fomento a la generación de energías limpias. Se compromete a los usuarios a participar de este proceso. Los programas puestos en marcha han tenido importante éxito así como desafíos en pos de aumentar hasta el 20% la participación de las energías renovables en la matriz energética del país hacia 2025. En materia de autogeneración y la posibilidad de inyección a la red de los excedentes que genera el usuario generador, rige la Ley 27.424 que también regula en un mix el vínculo contractual del usuario con la empresa prestadora, así como las competencias del órgano o empresa responsable del servicio. Enfrentamos nuevos tiempos y desafíos en pos de modificar la matriz energética fósil que ha venido afectando negativamente al medioambiente.

Palabras clave: energías limpias; energías renovables; generación distribuida; regulación; Argentina.

Abstract

Climate change and its dire consequences have awakened global awareness about the need to promote development in a sustainable way. Since the 1970s, the world has been undergoing an increasingly strong process of environmental regulation. It is worth remembering the 1997 Kyoto protocol and the recent Paris Agreement that Argentina signed. Internally, the constitutional mandate and the General Environmental Law that sets minimum budgets together with vast regulations in this regard. In this context, it is essential - and this is how most countries understand it - to move towards an environmentally friendly energy matrix. Thus appear the so-called renewable energies and already within its universe the novel category of the supplier user through the so-called self-distributed generation. In Argentina, the recent law 27,191 governs which came to establish more than demanding standards and goals through a mandate of staggered objectives for the term 2017-2025. Within the framework of the current legislation, a series of programs have been launched that form part of a true public policy characterized by the promotion of clean energy generation. Users are committed to participate in this process. The programs launched have had significant success as well as challenges in order to increase renewable energy participation in the country's energy matrix by up to 20% by 2025. In terms of self-generation and the possibility of surplus injection into the grid generated by the generating user, Law 27,424 governs, which also

regulates in a mix the contractual link between the user and the provider, as well as the powers of the body or company responsible for the service. We face new times and challenges in past to modify the fossil energy matrix that has been negatively affecting the environment.

Keywords: *clean energies; renewable energy; distributed generation; regulation; Argentina.*

Sumario

1. Introducción: El escenario global y local. 2. El marco regulatorio y de promoción de las energías renovables. 3. Los programas renovar, fomento e incentivos fiscales: bases de una política pública. 4. La generación distribuida. 5. Los desafíos. 6. Los desafíos para el mercado eléctrico. 7. Conclusiones. Referencias.

1. Introducción: El escenario global y local

El planeta vive épocas decisivas. Como nunca antes, el deterioro ambiental ya no está en discusión y la agenda pública global viene planteando instrumentos y mecanismos de diversa índole tendiente a frenar y disminuir los efectos GEI (gases de efectos invernadero).

Fundado en la noción de justicia intergeneracional, cuya piedra basal constituye el deber ético humano de preservación de la especie y el ambiente, es que se ha venido expandiendo a escala global, la concepción de la sostenibilidad del desarrollo. Este concepto ya se ha plasmado la Agenda 2030 que nuestros países han hecho propia, en donde el principio de lo sostenible constituye un principio que irradia sobre todo el andamiaje de la administración pública.¹

Este concepto sumado al indudable aporte que le brinda la idea de “buena administración” que hace eje en la dignidad y centralidad de la persona humana nos ubica en el plano macro del objeto del presente trabajo: la regulación e implementación de políticas pública cuyo fin es cambiar –progresivamente pero de cuajo- la destructiva matriz energética que hoy nutre al mundo de un bien esencial para la vida misma y el desarrollo: la energía.

¹ Específicamente establece el séptimo objetivo de la Agenda 2030 lo atinente a la “energía asequible y no contaminante”. Se integra ello con los objetivos 11 y 13 vinculados a ciudades sostenibles y la acción por el clima.

En este contexto y bajo esta premisa abordaré desde el punto de vista jurídico la cuestión de las energías renovables y la disruptiva generación distribuida en el caso argentino.

En primer término, es dable recordar la generación eléctrica con base en los combustibles fósiles constituye una de las principales responsables del deterioro ambiental que nos aqueja. La ciencia ya no niega los devastadores efectos de los gases invernaderos, siendo uno de sus principales causantes los combustibles fósiles que desde hace más de un siglo sostienen el funcionamiento eléctrico del planeta. Es tiempo de cambiar.

En este este escenario la generación de energías limpias –y la autogeneración distribuida de energía -- viene a poner de relieve el rol fundamental de la administración que asume el desafío de modificar paulatinamente la matriz energética.

Señala la doctrina que además del nefasto impacto ambiental y las externalidades negativas que producen las fuentes fósiles, las principales ventajas de las renovables frente a las tradicionales son: a) las renovables permiten reducir la dependencia energética exterior de los países, influyendo ello inclusive en la balanza de pagos (se afirma que son autóctonas); b) generan cinco veces más puestos de trabajo; c) favorecen la integración territorial puesto que en general se ubican en zonas rurales.

Con especial relación a las consecuencias ambientales recuerda Rodríguez Gallegos–Albertos (2008) que el estudio conocido como “Impactos Ambientales de la Producción de electricidad –realizado con un método homologado denominado ACV –análisis del ciclo de vida- ha permitido determinar con precisión los alcances puntuales del deterioro ambiental en las diferentes fases del proceso, a saber: obtención del combustible; tratamiento o preparación; transporte; construcción de centrales; explotación de las centrales (generación de emisiones, residuos y depósitos). En este contexto, los daños concretos son: a) calentamiento global consistente en el aumento de la temperatura global; b) disminución de la capa de ozono tanto en grosor como en concentración; c) Acidificación o lluvia ácida que implica incorporación en el medioambiente sustancias ácidas que se forman con óxidos de azufre y nitrógeno que aparecen como consecuencia de quemar fósiles con vapor de agua; c) degradación de las aguas o eutrofización; d) radiaciones ionizantes y contaminación por metales pesados: plomo, mercurio y cadmio; e) sustancias carcinógenas; f) residuos

industriales y radioactivos; g) nieblas de verano e invierno; h) agotamiento de recursos fósiles y minerales energéticos.²

Ante este escenario, desde el punto de vista del sector público, el principal desafío constituye definir precisamente el rol del estado en la impulsión de nuevos instrumentos que, caracterizados por la eficiencia, eficacia y economía en la prestación de servicios básicos directamente vinculados con la calidad de vida de los pueblos asuma sosteniblemente acciones en pos del bienestar de los ciudadanos, razón última de la existencia de la administración. “El bien común” como una realidad alcanzable y mensurable y no como un mero latiguillo discursivo.

Así pues, los estados vienen desarrollando e implementando mecanismos alternativos de generación de energía puesto que “las fósiles” están indicadas como una de las principales causantes y responsables de los altos niveles de contaminación y deterioro ambiental que sufre la humanidad.

Este arduo camino se enmarca en una serie de nuevos paradigmas ambientales que se han desarrollado desde aquella ya célebre primera cumbre de Estocolmo de 1972 y que en la actualidad se plasman en el ya célebre Acuerdo de París ratificado por la inmensa mayoría de los países en el marco del O.N.U y que en su cláusula cuarta establece que “... Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza...”

Es el escenario global en el que los llamados combustibles fósiles (cuya fuente constituyen claramente petróleo, gas y carbón) abastecen actualmente un 80% aproximadamente del consumo de energía mundial. El

² Al mismo tiempo el estudio indicado determina en qué porcentajes cada una de las fuentes fósiles influye en las citadas consecuencias. Ello excede al presente trabajo.

petróleo, con un 35%, es la fuente principal dentro de ellas, seguida por el gas con un 24%. No podemos soslayar un dato central y de enorme trascendencia : el consumo de energía en el mundo se incrementará-según los informes elaborados por la Energy InformationAdministration- en un 57% entre 2004 y 2030. La mayor demanda se espera en los denominados países emergentes (Argentina). Por su parte en el mundo el 20% de la energía consumida es de fuente renovable, pero considerando como tal también a las de origen hidroeléctrico de más de 10MV.

Un informe emitido por el Instituto para el Desarrollo Energético Sustentable explica que "...si comparamos a la Argentina con el mundo, tenemos que la participación de no renovables en la matriz energética global es 90%, apenas por encima del 88% de nuestro país. Respecto a las energías fósiles su contribución es también de 86%. Sin embargo, en la matriz global destaca la gran participación del carbón con 29%, mientras que en la Argentina su aporte es de apenas el 2%. Al hacer la comparación regionalmente, observamos que la matriz energética latinoamericana se compone de un 75% de energías no renovables (74% fósiles y 1% nuclear) y 25% de renovables, de las cuales 22% es hidráulica y 3% otras renovables como eólica, solar y biomasa. En esta región la participación del carbón es de apenas 5%. Cabe destacar que del total de la oferta interna de energía primaria en la Argentina, el 12% es importada y se distribuye principalmente entre gas natural (56%), combustible nuclear (24%), carbón mineral (15%) y petróleo (5%). En el caso de la oferta interna de energía secundaria el 13% se importa, repartiéndose entre gas distribuido por redes (53%), diesel/gasoil y fueloil (35%), energía eléctrica (7%) y motonafta (3%). Si en Argentina alrededor de un 88% de la energía proviene de fuentes fósiles al año 2016 sólo el 2% provenía de energías renovables.

En este contexto la República Argentina ha venido dictando desde el año 1998 leyes de fomento a la generación de energía de fuentes renovables. En un principio solar y eólica hasta la actualidad en donde los marcos normativos comprenden una vasta cantidad de formas de renovables. Posteriormente se destaca el dictado de la Ley 26.190 del año 2006 y más recientemente la Ley 27.191 que, tal como lo veremos, elevó los objetivos iniciales y fijó los lineamientos de una verdadera política pública en la materia. La citada norma constituye hoy un verdadero estatuto para "las renovables" en Argentina a partir de la cual se pusieron en marcha una serie

de exitosos programas denominados RenovAR desde el año 2017. La Provincia de Corrientes ha dictado las pertinentes leyes de adhesión al régimen nacional.

Con posterioridad a la sanción de la Ley de fomento a las energías renovables del Estado Nacional se dictó la Ley N° 27.424 en virtud de la cual se instituye y regula la novedosa categoría del usuario generador, instituto este que importa un cambio paradigmático en el mercado eléctrico, por cuanto con ley de más reciente dictado de generación se instituye la posibilidad de que los propios usuarios inyecten electricidad de fuente limpia a la red. Los desafíos son enormes y las ventajas innumerables. Sus alcances pueden modificar en el largo plazo de forma integral el tradicional esquema de actores del mercado eléctrico.

Seguidamente describiré los aspectos normativos estructurales en el sistema nacional, es decir, la manda constitucional y en especial en la Ley 27.191 de fomento a las renovables y la más reciente Ley 27.424 sobre generación distribuida”. Analizaré lo atiente a los programas renovAR y finalmente se expondrán los desafíos y las conclusiones.

2. El marco regulatorio y de promoción de las energías renovables:

Más de sesenta países cuentan con instrumentos jurídicos de fomento o promoción de las llamadas energías renovables entre los cuales se encuentra Argentina. Ahora bien: ¿cuáles son las principales ventajas que se le asignan a las energías renovables?

Ya en el año 1998, en el marco de las directrices emanadas del otrora Protocolo de Kyoto (1997) en el que los científicos ya advertían sobre las nefastas consecuencias del calentamiento global y su estrecha relación con las fuentes fósiles de electricidad, el Congreso Argentino sancionó la Ley N° 25.019-, en cuyo primer artículo se declaró de interés la generación de energía eólica y solar.

Esta primigenia norma jurídica se limitó a las clásicas energías de fuentes renovables, limitándose a las de origen eólico y solar. Estableció además una serie de beneficios de tipo fiscal y creó un Fondo Fiduciario de Energías Renovables destinado a incentivar la generación de ese tipo de

energía, mediante un sistema de prima por MW (actualmente, aprox. 10 dólares por MW).

Podría afirmarse que aquella norma viene a ser el primer antecedente que pone de manifiesto que ya hace veinte años la cuestión comenzaba a ocupar un lugar en la agenda pública. Luego, en 2006 el Parlamento Argentino sancionó la Ley Nº 26.190, denominada “ Régimen de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica”. Aquí sí se instituye de forma clara y categórica un régimen de fomento a las renovables, se pautan ambiciosos objetivos y se establecen beneficios fiscales y de financiamiento que luego son reproducidos con modificaciones en el actual subsistema regulatorio sancionado en 2015 y reglamentado en 2016. Es dable recordar que en aquella norma se declaró de interés nacional la generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes de energía renovables con destino a la prestación de servicio público así como para la investigación.

Esta norma fue luego reformada por la hoy vigente y verdadera ley madre en la materia, la ley Nº 27.191 del año 2015 reglamentada en 2016.³ Cual dato fundamental cabe señalar que reitera la declaración de interés antes indicada pero expresamente introduce una sustancial reforma al artículo segundo al establecer que se fija como meta alcanzar el 8% de consumo de energías de fuentes renovables al 31 de diciembre de 2017 y no diez años como lo sostenía el anterior régimen. La cuestión no es menor. Establece asimismo, como ambicioso objetivo, alcanzar el 20% para el año 2025. Expresamente la norma contempla en su articulado una serie de cursos de acción tendientes a efectivizar el cambio de matriz energética, constituyendo el mandato una clara política publica en la materia.⁴

³ Publicada en el Boletín Oficial del 21-oct-2015 Número: 33239 Página: 1

⁴ ARTÍCULO 8° — Establécese que todos los usuarios de energía eléctrica de la República Argentina deberán contribuir con el cumplimiento de los objetivos fijados en la ley 26.190, modificada por la presente, y en el Capítulo II de esta ley, del modo dispuesto en este Capítulo. A tales efectos, cada sujeto obligado deberá alcanzar la incorporación mínima del ocho por ciento (8%) del total del consumo propio de energía eléctrica, con energía proveniente de las fuentes renovables, al 31 de diciembre de 2017, y del veinte por ciento (20%) al 31 de diciembre de 2025. El cumplimiento de estas obligaciones deberá hacerse en forma gradual, de acuerdo con el siguiente cronograma: 1. Al 31 de diciembre de 2017, deberán alcanzar como mínimo el ocho por ciento (8%) del total del consumo propio de energía eléctrica. 2. Al 31 de diciembre de 2019, deberán alcanzar como mínimo el doce por ciento (12%) del total del consumo propio de energía eléctrica. 3. Al 31 de diciembre de 2021, deberán alcanzar como mínimo el dieciséis por ciento (16%) del total del consumo propio de energía eléctrica. 4. Al 31 de diciembre de 2023, deberán alcanzar como mínimo el dieciocho por ciento (18%) del total del consumo propio de energía eléctrica. 5.

Al analizar la norma entre los aspectos más relevantes encontramos las siguientes definiciones, contenidas en el artículo cuarto y que vienen a despejar toda duda acerca de algunos conceptos debatidos por los especialistas en la temática energética: a) Fuentes Renovables de Energía: Son las fuentes renovables de energía no fósiles idóneas para ser aprovechadas de forma sustentable en el corto, mediano y largo plazo: energía eólica, solar térmica, solar fotovoltaica, geotérmica, mareomotriz, undimotriz, de las corrientes marinas, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración, biogás y biocombustibles, con excepción de los usos previstos en la ley 26.093. (Inciso sustituido por art. 2° de la Ley N° 27.191 B.O. 21/10/2015) b) El límite de potencia establecido por la presente ley para los proyectos de centrales hidroeléctricas, será de hasta cincuenta megavatios (50 MW). (Inciso sustituido por art. 2° de la Ley N° 27.191 B.O. 21/10/2015)

c) Energía eléctrica generada a partir de fuentes de energía renovables: es la electricidad generada por centrales que utilicen exclusivamente fuentes de energía renovables, así como la parte de energía generada a partir de dichas fuentes en centrales híbridas que también utilicen fuentes de energía convencionales. d) Equipos para generación: son aquellos destinados a la transformación de la energía disponible en su forma primaria (eólica, hidráulica, solar, entre otras) a energía eléctrica.

3. Los programas renovar, fomento e incentivos fiscales: bases de una política pública

A partir del elevado objetivo que introdujo la legislación vigente desde 2015 y a luego de la reglamentación instrumentada a través del Decreto N° 531/2016 se pusieron en marcha a través del Ministerio de Energía los programas RenovAR1 y 2 que vienen licitando cupos de producción de energía renovable con particular éxito desde el año 2016.⁵ En tal sentido se

Al 31 de diciembre de 2025, deberán alcanzar como mínimo el veinte por ciento (20%) del total del consumo propio de energía eléctrica. El consumo mínimo fijado para la fecha de corte de cada período no podrá ser disminuido en el período siguiente.

⁵ Al respecto recuerda Cassagne (2017) que: "...A partir de la nueva normativa antes citada, una nueva etapa se ha abierto en el campo del desarrollo de energías renovables en la Argentina. Y ello se ha concretado por medio del nuevo programa de fomento de energías renovables, denominado RenovAR

han celebrado dos rondas del programa renovar y recientemente se ha lanzado el RenovAR III implementado a través de la Resolución N°100/2018 emanada de la Secretaría de Gobierno de Energía dependiente del Ministerio de Hacienda (con fecha de adjudicación el 22 de julio de 2019 y una potencia total esperada de 323,4 MW)).

Con relación a esta última licitación adjudicada en 2019 resulta que hay una disminución de los beneficios de tipo impositivo a obtener en ciertas categorías de ellas. La tecnología que mayor reducción sufre es el biogás que pasó de un tope de u\$s 2.750.000 por megavatio (MW) a u\$s 2.025.000, seguido por los proyecto de biogás relleno sanitario que habían tenido un cupo máximo de u\$s 1.250.000 en 2017 y este año será de u\$s 585.000.

Para esta tercera ronda las restantes tecnologías tendrán el siguiente tope de beneficios fiscales: Eólica u\$s 630.000, Solar fotovoltaica u\$s382.000, Biomasa u\$s 1.125.000 y Pequeños Aprovechamientos Hidroeléctricos (PAH) u\$s 1.260.000. Por otro lado, también se modificaron hacia abajo los valores de referencia para inversiones para algunas tecnologías. Solo los proyectos de energía eólica – u\$s 1,4 millón por MW – y solar fotovoltaica – u\$s 850.000 por MW – se mantuvieron con el mismo monto que en la ronda pasada. Para los desarrollos de biomasa, el valor de referencia cayó a u\$s 2,5 millones, en el caso de biogás fue de u\$s 4,5

(Plan de Energías renovables). Se trata de una política pública bien definida, que se mantiene en el tiempo, que podrá concretarse siempre que exista seguridad jurídica y un clima de confianza que permita el acercamiento de los inversores que apuestan a este tipo de proyectos. El programa RenovAR se inserta en el cumplimiento de los objetivos establecidos por las leyes 26.190 y 27.191 y su decreto reglamentario 531/16, de contribución de generación renovable. El Ministerio de Energía y Minería de la Nación emitió la resolución 136/16, por medio de la cual se establecieron las condiciones para licitar la instalación de potencia de energía renovable con un objetivo de 1000 MW. La licitación, denominada "RenovAR Ronda 1" fijó como criterio el de adjudicar 600 MW a proyectos eólicos, 300 MW a proyectos solares, 65MW a proyectos de biomasa, 20MW a pequeños aprovechamientos hidráulicos, y 15MW a ofertas de biogás. La Ronda 1 de Renovar ha sido estructurada con un sistema de tres garantías. En primer lugar, el FODER antes mencionado garantiza el pago que CAMMESA debe hacer de la energía contratada, y asimismo ante un evento de terminación contractual. A su vez, existe un segundo nivel de garantía, asumiendo el Estado Nacional como garante frente a la terminación de los contratos. Finalmente, en caso de que sea necesario, como garantía final se encuentra el Banco Mundial, también para este último supuesto. El éxito ha sido tan rotundo que en forma inmediata se publicó un nuevo concurso, denominado "Ronda 1.5", en el cual solo se admitieron que participaran aquellos proyectos que hayan sido presentados en la Ronda 1, y no hubieran resultado adjudicados. El nuevo llamado indicó en forma expresa la lista de los proyectos que podían manifestar su interés de participar en esta nueva convocaría. En la "Ronda 1.5" se adjudicaron 30 proyectos por un total de 1.281,6 MW, distribuidos de la siguiente forma, 10 contratos de energía eólica, por un total de 765,4 MW y 20 contratos de energía solar, por un total de 516,2 MW. En esta Ronda los precios medios adjudicados por tipo de proyecto fueron los siguientes, 53,34 USD/MWh para energía eólica y 54,94 USD/MWh para la energía solar..."

millones, mientras que para los PAH pasó a ser de u\$s 2,8 millones. El que más cambió fue el monto de referencia para los proyectos de biogás de relleno sanitario que bajó de u\$s 2,5 millones por MW a u\$s 1,3 millones.

Otro dato significativo es que el plazo de garantía se redujo a la mitad, de 180 a 90 días. La Secretaría explicó que esto se debió a la “consolidación del Programa RenovAr, su aceptación por los inversores y el historial de pagos”. Sobre este último punto detalló que “en los últimos 17 años, el máximo retraso histórico de pagos fue de 72 días”.

De manera coetánea el régimen legal contempla en el artículo siete un régimen de inversiones cuya finalidad es promover las obras necesarias para generación de energías renovables. La cuestión de la infraestructura constituye un pilar sobre el cual debe planificarse el sistema eléctrico argentino basado en los principios de sostenibilidad, eficiencia, economía y accesibilidad. Cabe señalar que luego del cambio de administración ocurrido en diciembre de 2019 en el país no hubo anuncios – por el momento- referentes a la puesta en marcha de nuevos programas o licitaciones.

En este camino la ley prevé en su artículo séptimo la creación de un fideicomiso (FODER) y una serie de incentivos fiscales relevantes vinculados al impuesto a las ganancias, ganancia mínima presunta y al IVA en virtud de las cuales hay compensaciones y reintegros. El modelo regulatorio adopta la típica técnica de fomento a través de incentivos económicos y fiscales que hacen más factible el desarrollo y crecimiento de las inversiones en la materia. Podría decirse que todo está por hacerse y en ese sendero estamos.

Son recursos del fondo creado: a) Los recursos provenientes del Tesoro Nacional que le asigne el Estado Nacional a través de la Autoridad de Aplicación, los que no podrán ser anualmente inferiores al cincuenta por ciento (50%) del ahorro efectivo en combustibles fósiles debido a la incorporación de generación a partir de fuentes renovables obtenido en el año previo, de acuerdo a como lo establezca la reglamentación; b) Cargos específicos a la demanda de energía que se establezcan; c) El recupero del capital e intereses de las financiaciones otorgadas; d) Los dividendos o utilidades percibidas por la titularidad de acciones o participaciones en los proyectos elegibles y los ingresos provenientes de su venta;

e) El producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitados; f)

Los ingresos obtenidos por emisión de valores fiduciarios que emita el fiduciario por cuenta del Fondo. A tales efectos, el Fondo podrá solicitar el aval del Tesoro Nacional en los términos que establezca la reglamentación.

Especial mención merecen los beneficios fiscales que la norma autoriza en el marco de las políticas de fomento a la generación de energías renovables. En este sentido se las puede subsumir del siguiente modo: 1. Impuesto al Valor Agregado e Impuesto a las Ganancias. En lo referente al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto a las Ganancias, será de aplicación el tratamiento dispensado por la ley 26.360 y sus normas reglamentarias, que a estos efectos mantendrán su vigencia hasta la extinción del “Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica”, con las modificaciones establecidas a continuación:1.1. Este tratamiento fiscal se aplicará a la ejecución de obras de infraestructura, incluyendo los bienes de capital, obras civiles, electromecánicas y de montaje y otros servicios vinculados que integren la nueva planta de generación o se integren a las plantas existentes y conformen un conjunto inescindible en lo atinente a su aptitud funcional para la producción de energía eléctrica a partir de las fuentes renovables que se definen en el inciso a) del artículo 4° de la presente ley.1.2. Los beneficios de amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y de devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado no serán excluyentes entre sí, permitiéndose a los beneficiarios acceder en forma simultánea a ambos tratamientos fiscales.1.3. El beneficio de la devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado, se hará efectivo luego de transcurrido como mínimo un (1) período fiscal contado a partir de aquél en el que se hayan realizado las respectivas inversiones y se aplicará respecto del Impuesto al Valor Agregado facturado a los beneficiarios por las inversiones que realicen hasta la conclusión de los respectivos proyectos dentro de los plazos previstos para la entrada en operación comercial de cada uno de los mismos.⁶

⁶ ARTICULO 9º — Beneficios - Los beneficiarios mencionados en el artículo 8º que se dediquen a la realización de emprendimientos de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables de energía en los términos de la presente ley y que cumplan las condiciones establecidas en la misma, gozarán de los beneficios promocionales previstos en este artículo, a partir de la aprobación del proyecto respectivo por parte de la Autoridad de Aplicación, siempre que dicho proyecto tenga principio efectivo de ejecución antes del 31 de diciembre de 2017, inclusive. Se entenderá que existe principio efectivo de

Otro aspecto interesante en materia lo constituye la cuestión laboral. En este sentido la ley contiene normas que protegen el empleo al definir que se dará especial prioridad, en el marco del presente régimen, a todos aquellos emprendimientos que favorezcan, cualitativa y cuantitativamente, la creación de empleo y a los que se integren en su totalidad con bienes de capital de origen nacional. La autoridad de aplicación podrá autorizar la integración con bienes de capital de origen extranjero, cuando se acredite fehacientemente, que no existe oferta tecnológica competitiva a nivel local.

Uno de los grandes desafíos que también instituye la ley consiste en el caso de las empresas privadas, instituciones públicas y otros usuarios de energía que tengan un consumo mensual superior a los 300 KW, el 8% de la energía que consumen deberá provenir de fuentes de energía renovable. El imperativo es claro y categórico. Se le reconoce a actores extra- estatales un papel preponderante en los loables objetivos de la ley. Aspecto no menor es el cálculo del consumo se hace por CUIT y no por suministro:, de modo que una empresa con varias sucursales y/o edificios debería considerar la suma de los consumos de los mismos.

Este escenario pone en cabeza de las instituciones y empresas a establecer fuertes medidas de ahorro de energía. Finalmente la legislación prevé fuertes multas para las empresas que no cumple con la reglamentación. Para cubrir el porcentaje de energía previsto en la ley las empresas tienen varias opciones, a saber: Autogenerar energía, invirtiendo en fuentes renovables; b) Comprar energía a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA).; c) Firmar contratos con privados que produzcan energía limpia.

4. La generación distribuida

Especial mención merece la sanción de la Ley 27.42487 en virtud de la cual se instituye la denominada generación distribuida. La posibilidad

ejecución cuando se hayan realizado erogaciones de fondos asociados al proyecto por un monto no inferior al quince por ciento (15%) de la inversión total prevista antes de la fecha indicada precedentemente. La acreditación del principio efectivo de ejecución del proyecto se efectuará mediante declaración jurada presentada ante la Autoridad de Aplicación, en las condiciones que establezca la reglamentación.

⁷ Publicada en el Boletín Oficial del 27-dic-2017 Número: 33779 Página: 3

cierta de los que los usuarios generen su propia energía limpia inyectando a la red sus excedentes. Se declara de interés general la autogeneración y constituye un derecho fundamental el acceso a las redes y a su generación.⁸

La norma prevé el derecho de todos los usuarios a acceder a este mecanismo bajo la contratación con las distribuidoras en un mix de cuestiones reglamentarias y contractuales que deberán ponerse en praxis.

Los artículo cuarto y quinto definen el derecho de los usuarios antes señalado estableciendo claramente su categorización y alcances.⁹

La administración deberá autorizar la instalación del equipo conforme lo señala el artículo octavo y los subsiguientes. A partir de allí las partes celebrarán el pertinente contrato.

Una cuestión fundamental está dada por el esquema de facturación, cuyas bases están definidas en el texto de la ley cuando en su artículo 12 establece que "... Cada distribuidor efectuará el cálculo de compensación y administrará la remuneración por la energía inyectada a la red producto de la generación distribuida de energía eléctrica a partir de fuentes renovables bajo el modelo de balance neto de facturación en base a los siguientes lineamientos:

a) El usuario-generador recibirá una tarifa de inyección por cada kilowatt-hora que entregue a la red de distribución. El precio de la tarifa de

⁸ ARTÍCULO 1°.- La presente ley tiene por objeto fijar las políticas y establecer las condiciones jurídicas y contractuales para la generación de energía eléctrica de origen renovable por parte de usuarios de la red de distribución, para su autoconsumo, con eventual inyección de excedentes a la red, y establecer la obligación de los prestadores del servicio público de distribución de facilitar dicha inyección, asegurando el libre acceso a la red de distribución, sin perjuicio de las facultades propias de las provincias.

ARTÍCULO 2°.- Declárase de interés nacional la generación distribuida de energía eléctrica a partir de fuentes de energías renovables con destino al autoconsumo y a la inyección de eventuales excedentes de energía eléctrica a la red de distribución, todo ello bajo las pautas técnicas que fije la reglamentación en línea con la planificación eléctrica federal, considerando como objetivos la eficiencia energética, la reducción de pérdidas en el sistema interconectado, la potencial reducción de costos para el sistema eléctrico en su conjunto, la protección ambiental prevista en el artículo 41 de la Constitución Nacional y la protección de los derechos de los usuarios en cuanto a la equidad, no discriminación y libre acceso en los servicios e instalaciones de transporte y distribución de electricidad.

⁹ ARTÍCULO 4°.- Todo usuario de la red de distribución tiene derecho a instalar equipamiento para la generación distribuida de energía eléctrica a partir de fuentes renovables hasta una potencia equivalente a la que éste tiene contratada con el distribuidor para su demanda, siempre que ésta se encuentre en el marco del artículo 6° de la presente ley y cuente con la autorización requerida. El usuario de la red de distribución que requiera instalar una potencia mayor a la que tenga contratada para su demanda deberá solicitar una autorización especial ante el distribuidor, conforme lo defina la reglamentación de la presente. ARTÍCULO 5°.- Todo usuario-generador tiene derecho a generar para autoconsumo energía eléctrica a partir de fuentes renovables y a inyectar sus excedentes de energía eléctrica a la red de distribución reuniendo los requisitos técnicos que establezca la reglamentación.

inyección será establecido por la reglamentación de manera acorde al precio estacional correspondiente a cada tipo de usuario que deben pagar los distribuidores en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) conforme el artículo 36 de la ley 24.065, y sus reglamentaciones;

b) El valor de la tarifa de inyección de cada usuario-generador registrá a partir del momento de la instalación y conexión por parte del distribuidor del equipo de medición correspondiente;

c) El distribuidor reflejará en la facturación que usualmente emite por el servicio de energía eléctrica prestado al usuario-generador, tanto el volumen de la energía demandada como el de la energía inyectada por el usuario-generador a la red, y los precios correspondientes a cada uno por kilowatt-hora. El valor a pagar por el usuario-generador será el resultante del cálculo neto entre el valor monetario de la energía demandada y el de la energía inyectada antes de impuestos. No podrán efectuarse cargos impositivos adicionales sobre la energía aportada al sistema por parte del usuario-generador.

Finalmente se faculta a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a dictar las normas complementarias necesarias para instrumentar y regular los aspectos impositivos correspondientes a lo establecido en el presente inciso;

d) Si existiese un excedente monetario por los kilowatt-hora inyectados a favor del usuario-generador, el mismo configurará un crédito para la facturación de los periodos siguientes. De persistir dicho crédito, el usuario-generador podrá solicitar al distribuidor la retribución del saldo favorable que pudiera haberse acumulado en un plazo a determinar por la reglamentación, que no será superior a seis (6) meses. El procedimiento para la obtención del mismo será definido en la reglamentación de la presente;

e) En el caso de un usuario-generador identificado como consorcio de copropietarios de propiedad horizontal o conjunto inmobiliario, el crédito será de titularidad de dicho consorcio de copropietarios o conjunto inmobiliario;

f) Mediante la reglamentación se establecerán mecanismos y condiciones para cesión o transferencia de los créditos provenientes de la inyección de energía entre usuarios de un mismo distribuidor. El distribuidor no podrá añadir ningún tipo de cargo adicional por mantenimiento de red,

peaje de acceso, respaldo eléctrico o cualquier otro concepto asociado a la instalación de equipos de generación distribuida.¹⁰

Finalmente de manera análoga a lo dispuesto en la ley de fomento de energías renovables antes citada, también se crea un fideicomiso cuyo objeto es sostener y financiar a la actividad. Se dispone así la creación de un fondo fiduciario público denominado Fondo para la Generación Distribuida de Energías Renovables en adelante, FODIS o el Fondo el que se conformará como un fideicomiso de administración y financiero, que regirá en todo el territorio de la República Argentina con los alcances y limitaciones establecidos en la presente ley y las normas reglamentarias que en su consecuencia dicte el Poder Ejecutivo. La misma norma establece que el Fondo tendrá por objeto la aplicación de los bienes fideicomitados al otorgamiento de préstamos, incentivos, garantías, la realización de aportes de capital y adquisición de otros instrumentos financieros, todos ellos destinados a la implementación de sistemas de generación distribuida a partir de fuentes renovables.

Cabe señalar que el marco normativo está dado y reglamentado y que algunas provincias como Corrientes y Córdoba han adherido a la norma e incluso dictado sus propias leyes. En caso de Córdoba ya han algunas experiencias, pero en general las dificultades económicas del país y la falta de financiamiento han venido demorando la instrumentación de programas y acciones concretas, las cuales, una vez que ocurran modificarán paradigmáticamente el sistema de generación y distribución energética del país.

En párrafos siguientes haré mención a algunos desafíos que la materia enfrenta en estos momentos y para el futuro inmediato.

5. Los desafíos

Conforme Medina (2017) las regulaciones planteadas en materia de energías renovables presentan una serie de desafíos para todos los actores del sistema. Así se pueden identificar desafíos para la normativa, el estado, el mercado, los usuarios y la sociedad.

¹⁰ Otro dato harto relevante constituye la exención del pago de ganancias e iva en lo referente a la facturación aquí regulada. (artículo 12 bis)

Las disposiciones de la ley referida en tanto imponen las empresas privadas, instituciones estatales y grandes usuarios de energía que tengan un consumo mensual superior a los 300 KW que en su matriz de consumo el 8% de la energía provenga de fuentes limpias a partir del año que viene nos llevan a puntualizar algunos aspectos sobre su implementación.

Claro está que el objetivo primordial de tal obligación constituye la liberación de la menor cantidad de gases contaminantes que se traducen luego en llamado efecto invernadero". En este plano, resalta Medina (2017) que el cálculo del consumo se hace por CUIT y no por suministro, lo que significa que aquellas compañías con varios establecimientos o sucursales debería considerar la suma de los consumos de los mismos. Naturalmente, tal situación obliga a estas empresas a definir políticas contundentes de ahorro energético. ¿cuáles son las opciones?

- a) Autogenerar energía, invirtiendo en fuentes renovables en los términos de la ley antes comentada.
- b) Comprar energía a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA).
- c) Firmar contratos con privados que produzcan energía limpia.

6. Los desafíos para el mercado eléctrico

El mercado eléctrico se encuentra en las puertas de un escenario disruptivo. La aparición del usuario generador ha venido a cambiar el tradicional esquema del usuario pasivo sujeto a las reglamentaciones. Asistimos al inicio de un verdadero proceso de democratización del esquema tradicional del mercado compuesto por oferente y demandante-. Asimismo, la misma promoción de las energías renovables también tienen un fuerte impacto en el mercado eléctrico dado que se observa una transición de la centralización a producción localizada diversa.

Transformaciones que nos llevan del esquema de negocio convencional de los servicios centralizados, mediante el cual las empresas obtienen beneficios mediante la entrega de potencia a través de una red centralizada, hacia un modelo local distribuido con el aumento de la penetración de las energías renovables a pequeña escala. Esto está

transformando los consumidores tradicionales en prosumidores. Por su parte la sociedad deber reconocer la relevancia de las energías renovables a nivel ambiental. La mayor conciencia pública aumenta la demanda popular por la incorporación de energías renovables que son que son más sustentables, y apoyan el desarrollo de políticas tendientes al desarrollo de estas fuentes.

En este contexto el Estado tiene como desafío llevar a la praxis el mandato del legislador, implementando con eficiencia y transparencia los programas y proyectos que transformen la realidad energética del país. A través de las licitaciones llevadas a cabo durante el año 2016 se aseguró el objetivo para fines de 2017 de abastecer como mínimo un 8% de la demanda del país con energía de fuentes renovables. Sin embargo, recuerda Medina que “las políticas de apoyo son aún el principal motor de desarrollo de las energías no convencionales por lo que el estado debería: a) Eliminar las barreras regulatorias; b) Establecer sistemas de financiamiento de iniciativas locales; c) - Sistematizar el conocimiento desarrollado por el sistema científico nacional d)- promocionar en la población la concientización de la importancia de las energías no renovables y el ahorro energético. e) Diseñar d productos financieros innovadores, adaptándose el apoyo del gobierno a las cambiantes condiciones del mercado y la transformación de los modelos de negocio deservicios públicos. El sector de las energías renovables se desarrolla con rapidez, por lo que las políticas y medidas de apoyo deben actualizarse permanentemente y basarse en información recientes.

7. Conclusiones

El complejo escenario ambiental ha puesto a los estados en la necesidad de implementar legislaciones y políticas públicas proactivas de fomento con el objeto de n la regulación e incentivos económicos en diversos frentes que contribuyen a evitar el mayor deterioro del planeta. En este contexto, del cual la Argentina no escapa dada su alta dependencia de los combustibles fósiles –principales causantes del calentamiento global- ha devenido esencial llevar adelante políticas para fomentar la generación de energías “renovables”, amigables con el medioambiente y los nuevos paradigmas en la materia. Desde 1998 Argentina viene dictando leyes al respecto, destacándose la reciente Ley N° 27.191 que modificó y amplió las

bases y objetivos de la anterior del año 2006. Aún más recientemente contamos con el novedoso régimen de generación distribuida que implica un verdadero cambio de paradigma en materia de generación, regulación, modalidad de prestación e inclusive la propia lógica del mercado eléctrico. Su democratización, liberalización y modernización. El rol del estado no deja de ser central en la regulación de los nuevos escenarios.

El actual marco regulatorio eleva las exigencias de generación de energías limpias para la matriz argentina hasta llegar a un 20% en el año 2025, fomenta la generación de estas energías a través de la creación de un fondo especial (fideicomiso) que cuenta con importantes recursos a la vez que brinda innumerables beneficios fiscales a las empresas generadoras. En este contexto se lanzó con éxito el plan renovAR en distintas etapas, lanzándose recientemente la tercera etapa (RenovAR III)

Asimismo la Ley 27.191 impone una serie de desafíos a los actores del sistema: usuarios, el mercado, empresas y estado en el marco de los cuales, por ejemplo, se estima que los grandes usuarios deberán autogenerar parte de la energía que consumen. En virtud de lo expuesto creemos que el camino está abierto y que Argentina cuenta con los recursos humanos y naturales para ir hacia una matriz energética sustentable. No queda más que activar con fuerza y responsabilidad las políticas públicas que emanan del espíritu de la ley 27.191.

El rol del estado en su posición de prestador, regulador y agente de fomento es fundamental para alcanzar los ambiciosos objetivos de las normas vigentes que no hacen más que refrendar el compromiso de los diversos estamentos estatales con la tendencia global – creo que irreversible- de propender al desarrollo sostenible. Las generaciones futuras nos juzgarán.

Referencias

CASSAGNE, Ezequiel. **El nuevo marco normativo de las energías renovables**. LA LEY 01/03/2017, 01/03/2017. Disponible en: <http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/358-El_nuevo_marco_normativo_de_las_energias_renovables.pdf>.

CEPAL. **Agenda 2030**. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>>. Fecha de consulta: 01 jan. 2019.

IDES. **Instituto para el Desarrollo Energético Sustentable**. Disponible en: <<http://www.idestea.org.ar/>>. Fecha de consulta: 02 jan. 2019.

MEDINA, Marcos. **XIV Congreso Nacional de Derecho Político: Derecho y Política en la Democracia. Tensiones y debates / Ernesto Castrelos**. 14ª ed. Corrientes: Universidad Nacional del Nordeste. 2018. Disponible en: <<http://www.tea.org.ar> ISSN 2545-6415. 2011>.

RODRIGUEZ GALLEJOS-ALBERTOS, Esther. Entorno Energético. In **Área de energías renovables**. Madrid- Universidad CEU San Pablo: Ediciones Roble SL, 2008.