

“Las Energías Renovables: transición hacia un mercado maduro”¹

Mariano Humberto Bernardi²

¹ Este artículo no brinda asesoramiento ni constituye una opinión legal.

² Abogado (UBA); Especialización en Derecho Empresario (UBA); Maestría en Derecho y Economía (UTDT); Especialización en Derecho del Petróleo y Gas (UBA); Estudio Bernardi & Asociados Abogados; www.bernardi-asociados.com

Resumen:

El mercado de las energías renovables, en proceso de expansión, se modelará de acuerdo a distintas variables: a) la infraestructura desarrollada, b) la calidad y eficiencia institucional alcanzada, c) la estructuración del mercado que impriman las regulaciones y los estímulos a la inversión y a la competencia, d) la cantidad y calidad de los inversores interesados, e) el tipo de energía finalmente predominante dentro de la distribución al interior de la matriz energética y f) un factor de peso específico no menor, el consumidor con sus preferencias y aprendizaje.

Palabras clave: políticas de Estado, marco regulatorio, Ley 271.91, autogeneración, Mercado a Término, licitaciones RenovAr 1, 1.5 y 2, Generación Distribuida, componente nacional, aranceles, inversiones, tarifas, subsidios e infraestructura.

Las Energías Renovables: transición hacia un mercado maduro

A los fines de la atracción y del direccionamiento de inversiones hacia La Argentina, las políticas de estado deben desplegarse en el largo plazo, es decir asentadas sobre la gobernabilidad y la institucionalidad republicana en el concierto del sistema de poderes mutuamente independientes y equilibrantes, destacando la sensibilidad del espíritu empresario y el comportamiento del inversor a las 'reglas de juego' en general.

El desempeño institucional, de esta manera, se convierte en el cimiento político-institucional que modela la matriz energética en general y el mercado de las energías renovables en particular y será una faceta fundamental en su calidad de desarrollo, a lo largo de sus distintas etapas de maduración: a) desarrollo de infraestructura, b) diversificación de la matriz energética y c) transición energética hacia un modelo eco-sostenible, para lograr finalmente un *Smart Grid* local.

La eficiencia institucional propulsa la eficiencia energética con sus múltiples beneficios: eficiencia productiva y económica interna y competitividad nacional en el contexto internacional.

Por su parte, la creación de un marco regulatorio organizado, apropiado y con reglas de juego claras fundó las bases regulatorias para el nacimiento de las energías renovables, entre ellas: a) los mecanismos de contratación, b) los incentivos fiscales, c) el financiamiento, d) las garantías y e) las licitaciones.

A partir de la sanción de la ley 27.191³ el mercado quedó estructurado de la siguiente manera: a) autogeneración de los Grandes Usuarios, b) Mercado a Término de los Grandes Usuarios - contratos celebrados libremente entre las partes -, reglamentado por la Resolución 281-E 2017⁴ y c) convocatoria a las licitaciones RenovAr, Ronda 1 (Resolución

³ Ley 27191. Ley 26190. Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica. Modificación. Fuente: *Infoleg*

⁴ Bs. As., 18/08/2017. Régimen del Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable. Aprobación. Fuente: *Infoleg*

136 - E/2016⁵), Ronda 1.5 (Resolución 252-E 2016⁶) y Ronda 2 (Resolución 275-E 2017⁷) a los interesados con el fin de celebrar contratos a término - contratos de abastecimiento de energía eléctrica renovable- con CAMMESA.

El proyecto de ley del Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable Integrada a la Red Pública, para autoconsumo y eventual inyección de excedentes a la red, en tratamiento legislativo en el Congreso de la Nación, está dirigido al sector comercial y residencial, que puede generar energía eléctrica con la posibilidad de vender los excedentes a la red.

Finalmente podría mencionarse un grupo que podría autogenerar con un excedente de caudal de energía eléctrica suficiente como para inyectarlo a la red, pero sin llegar a producir un flujo como para presentarse a un llamado a licitación.

Por otra parte, la Ley 27.191 creó el Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER), cuyo fiduciario es el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y se constituyó como un fideicomiso de administración y financiero, cuyo objeto es el otorgamiento de préstamos, la realización de aportes de capital y la adquisición de instrumentos financieros para la ejecución y la financiación de proyectos para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables.

El Decreto 531/16⁸ que reglamenta el FODER fue modificado el Decreto 471/17⁹ y estableció que los recursos provenientes del Tesoro Nacional destinados al FODER que determine la Autoridad de Aplicación se depositarán en: a) una cuenta fiduciaria del FODER destinada a financiamiento (la “Cuenta de Financiamiento”) cuyo objetivo

⁵ Bs. As., 25/07/2016. Energía Eléctrica de Fuentes Renovables. Convocatoria Abierta Nacional e Internacional. Fuente: *Infoleg*

⁶ Buenos Aires, 28/10/2016. Convocatoria. Fuente: *Infoleg*

⁷ Ciudad de Buenos Aires, 16/08/2017. Energía Eléctrica de Fuentes Renovables. Convocatoria Abierta. Fuente: *Infoleg*

⁸ Bs. As., 30/03/2016. Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica. Reglamentación. Fuente: *Infoleg*

⁹ Bs. As., 30/06/2017. Modificación. Decreto N° 531/2016. Fuente: *Infoleg*

específico será proveer fondos y otorgar facilidades para financiamiento, entre otras, y b) una cuenta fiduciaria del FODER destinada a garantía (la “Cuenta de Garantía”), cuyo objetivo específico será el de facilitar la conformación de los avales y garantías para respaldar los contratos de compraventa de energía a suscribir con CAMMESA.

También crea un “cargo específico de garantía” que será aplicado a los usuarios de energía eléctrica, con excepción de aquellos grandes usuarios comprendidos en el artículo 9° de la Ley N° 27.191, destinado exclusivamente a la Cuenta de Garantía del FODER, con el objeto exclusivo de garantizar las obligaciones contractuales asumidas por la CAMMESA en los contratos de abastecimiento de energía eléctrica, que celebre en los términos de la Ley 27.191.

Finalmente, cabe hacer mención a los compromisos asumidos por el Estado Nacional - riesgo soberano - para sostener el sistema de cobertura de riesgos y garantías asumidos a través de: a) el Decreto 605/17¹⁰ a los fines de suscribir un acuerdo de indemnidad - *Indemnity Agreement* - , relacionado con las licitaciones RenovAr 1 y 1.5, en virtud del cual La República Argentina se compromete a reembolsar al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) la suma de 480 millones de dólares en caso de que se active el mecanismo dispuesto en el acuerdo de garantía entre el BIRF y el Banco BICE S.A., en calidad de fiduciario del FODER y b) Resolución 147-E/2017¹¹ del Ministerio de Finanzas dispone la emisión de las “Letras del Tesoro en garantía” a ser entregadas al FODER, por cuenta y orden del Ministerio de Energía y Minería, por un importe nominal de dólares 4.498.549.000 para ser utilizadas como garantía de pago del precio de venta de la central de generación.

La Resolución 275-E/1017 convocó a los interesados a ofertar en el Proceso de Convocatoria Abierta Nacional e Internacional para la contratación en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) de energía eléctrica de fuentes renovables de generación - el “Programa RenovAr (Ronda 2)”-, con el fin de celebrar Contratos del Mercado a Término

¹⁰ Ciudad de Buenos Aires, 02/08/2017. Apruébase Modelo de Acuerdo de Indemnidad (FODER). Fuente: *Infoleg*

¹¹ Ciudad de Buenos Aires, 18/08/2017. Letras del Tesoro en Garantía. Emisión. Fuente: *Infoleg*

denominados Contratos de Abastecimiento de Energía Eléctrica Renovable, con la CAMMESA, en representación de los Distribuidores y Grandes Usuarios del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) - hasta su reasignación en cabeza de los Agentes Distribuidores y/o Grandes Usuarios del MEM -.

La potencia requerida total a adjudicar fue de mil doscientos (1200) MW distribuida por tecnología y por región.

El pliego consideró las siguientes tecnologías: a) eólica, b) solar fotovoltaica, c) biomasa, d) biogás e) biogás de relleno sanitario y f) pequeño aprovechamiento hidráulico con un precio máximo de adjudicación para cada una de ellas.

La adjudicación contempló las regiones de a) Buenos Aires - Provincia de Buenos Aires -, b) Comahue - en forma conjunta La Pampa, Río Negro y Neuquén -, c) Cuyo - en forma conjunta San Juan, Mendoza y San Luis -, d) NOA - en forma conjunta Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y La Rioja -, e) Patagonia - en forma conjunta Chubut y Santa Cruz, f) Resto Eólico – todas aquellas provincias de la República Argentina no comprendidas en las regiones de Buenos Aires, Comahue y Patagonia y g) Resto Solar - todas las provincias de la República Argentina no comprendidas en las regiones del NOA y Cuyo.

Asimismo, el Anexo 3.2 del pliego incluye un listado del Sistema de Transporte Ampliado tenido en cuenta para la definición de los límites de la convocatoria, previéndose su habilitación comercial en un plazo de treinta meses contados a partir de la adjudicación de las ofertas.

Por su parte, las ofertas adjudicadas que se vean limitadas en su despacho por restricciones de transporte del corredor por incumplimiento de la habilitación comercial del Sistema de Transporte Ampliado tendrán asegurada la remuneración de la energía abastecida - conforme lo establecido en el Anexo 6 - mediante una cláusula de tomar o pagar¹² (*take or pay*).

¹² Contrato de compraventa de energía o gas, bilateral, escrito y a término según el cual se exige el pago con independencia de haberse realizado el consumo.

El FODER a través de la suscripción del Acuerdo de Adhesión al FODER procederá a: a) garantizar el pago por energía respaldando el cumplimiento de las obligaciones de CAMMESA bajo el contrato de abastecimiento, mediante la cuenta de garantía de pago por energía, que tendrá una suma suficiente para garantizar por un plazo de ciento ochenta días las obligaciones de pago mensuales que surjan de los contratos celebrados con CAMMESA, b) asumir la obligación de compra y pago del proyecto ante la ocurrencia de ciertos eventos y/o causales de rescisión y/o terminación anticipada y c) proveer a los beneficiarios acceso a la garantía del Banco Mundial por los montos y plazos solicitados por los oferentes en sus ofertas.

Con relación a la garantía del Banco Mundial, los oferentes deberán indicar en la Carta de Presentación de la Oferta si desean o no tomar la citada garantía. La misma será de doscientos cincuenta millones de dólares, la cual se asignará por tecnología: a) eólica y solar fotovoltaica doscientos diez millones, b) biomasa veinte millones de dólares, c) biogás siete millones de dólares, d) biogás de relleno tres millones de dólares y e) pequeño aprovechamiento hidráulico diez millones de dólares.

La Resolución Conjunta 1-E/2017¹³, del Ministerio de Energía y Minería y Ministerio de Producción, introdujo modificaciones a las normas sobre la determinación del componente nacional aplicable a los proyectos de inversión en generación de energía eléctrica de fuente renovable que obtengan el Certificado de Inclusión en el Régimen de Fomento, relacionados con los interesados a participar en la convocatoria a la licitación de la Ronda 2 del programa RenovAr y a los destinados a operar en el Mercado a Término, conforme Resolución 281/2017¹⁴.

Asimismo, dichas disposiciones también serán aplicables a los fabricantes y proveedores de componentes destinados a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, creándose un registro de inscripción obligatoria a ese respecto.

¹³ Ciudad de Buenos Aires, 28/09/2017. Resolución Conjunta 1-E/2017. Fuente: *Infoleg*

¹⁴ Ciudad de Buenos Aires, 18/08/2017 Régimen del Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable. Aprobación. Fuente: *Infoleg*

La Resolución determina un nuevo listado de bienes con sus correspondientes posiciones arancelarias en la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M) a los fines de la exención de los derechos de importación.

A los efectos de complementar la promoción de la industria nacional, el fomento al desarrollo local y la investigación en el marco del Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica; se emitió el Decreto 814/2017¹⁵, que atendiendo al pronto vencimiento de los beneficios otorgados en el Capítulo VI de la Ley 27.191 - Régimen de Importaciones - cuya vigencia tenía plazo hasta el 31 de diciembre de 2017, ajustó la estructura arancelaria de importación de los bienes afectados para los sistemas fotovoltaicos y de energía eólica, por 12 y 60 meses respectivamente, de los proyectos de inversión incluidos en el Régimen de Fomento.

La Resolución 281-E/2017 dispuso que los Grandes Usuarios del Mercado Eléctrico Mayorista deberán cumplir efectiva e individualmente con los objetivos indicados en el artículo 8 de la Ley 27.191 y a tales fines podrán autogenerar o contratar la compra de energía proveniente de diferentes fuentes renovables de generación.

Los Grandes Usuarios Habilitados deberán informar al OED su decisión de quedar excluidos de las compras conjuntas. La opción podrá ejercerse dos veces al año, en las fechas en que coincidan con el inicio de las programaciones estacionales del MEM. La exclusión de las compras conjuntas tendrá una duración mínima de cinco años contados desde la fecha de la exclusión declarada.

Asimismo, no existe límite superior de abastecimiento con energía renovable, de manera que podrán cubrir hasta el cien por ciento de su demanda.

La falta de capacidad existente en la red eléctrica necesita ser administrada en cuanto a la prioridad de despacho, a los efectos de minimizar los riesgos de congestión, hasta contar con un sistema de transporte que favorezca, en forma directa, el despacho de energía cuando haya demanda suficiente, recurso renovable y disponibilidad técnica adecuada en las centrales.

¹⁵ Ciudad de Buenos Aires, 10/10/2017. Derecho de Importación Extrazona. Alícuotas. Fuente: *Infoleg*

No obstante ello, cabe mencionar que la capacidad de despacho para proyectos de fuentes renovables se encuentra reglamentariamente asegurada en virtud de lo previsto en el artículo 18 de la ley 27.191: “la energía eléctrica proveniente de recursos renovables intermitentes tendrá, para su despacho eléctrico, un tratamiento similar al recibido por las centrales de hidroeléctricas de pasada”.

Así las cosas y exclusivamente ante casos de congestión del sistema de transmisión y sólo mientras esté operativa la restricción del transporte, el despacho de la energía generada por las centrales de generación eléctrica de fuentes renovables, que se enumeran a continuación, poseen igual prioridad de despacho y tendrán mayor prioridad de despacho frente a la generación renovable que opere bajo el Régimen del Mercado a Término - incluyendo a las centrales de autogeneración y cogeneración -: a) centrales hidroeléctricas de pasada y centrales con operación comercial con anterioridad al 01/01/2017, b) centrales de generación del Programa Genren (Generación Renovable) con operación comercial posterior al 01/01/2017, c) centrales adjudicadas bajo el Programa RenovAr – compras conjuntas -, d) centrales en el marco de la Resolución 202/16¹⁶ y e) centrales que operen bajo el Mercado a Término y que hubieren obtenido la asignación de prioridad.

Por otra parte, un factor importante para el desarrollo del mercado en los diversos sectores que conforman la actividad energética, entre ellos el petróleo, el gas, los yacimientos no convencionales, la electricidad y las energías renovables son las inversiones a largo plazo, no sólo para la realización de obras de infraestructura sino también para la continuidad de los servicios para los usuarios.

La adecuada regulación de la relación entre las tarifas y los subsidios es necesaria para garantizar el nivel de inversiones esperado.

En este sentido, el Proyecto de Presupuesto 2018 prevé un gasto de aproximadamente \$224.400 millones en transferencias de carácter económico para el

¹⁶ Buenos Aires, 28/09/2016. Energías Renovables. Fuente: *Infoleg*

financiamiento de empresas públicas, fondos fiduciarios y el sector privado, es decir un siete por ciento menos que las asignaciones vigentes para 2017¹⁷.

El informe “Transferencias de Carácter Económico, Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional” aclara que estas previsiones son la contraparte de la suba de tarifas en los servicios públicos implementada desde el año 2016, principalmente en relación al suministro eléctrico, de gas natural y de agua potable - este último, en el área metropolitana -.

¹⁷ Transferencias de Carácter Económico, Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional; ASAP - *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*; octubre de 2017.

“De la masa total presupuestada para 2018, cerca de **\$184.750 millones** están previstos para la atención de gastos corrientes de los mencionados agentes económicos (1,5% del PIB). Dentro este monto, se destacan en primer lugar las asignaciones del **sector energético**, que alcanzan cerca de **\$103.300 millones** (0,8% del PIB), una suma **15,1% inferior** a la estimada para este año, previéndose entre otros, los siguientes destinos: a) Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. –CAMMESA– (\$64.100 mill., -3,8% ia.), para afrontar el subsidio a la generación eléctrica; b) Energía Argentina S.A. –ENARSA- (\$10.000 mill., un 20,4% menos que el vigente para 2017), destinadas a solventar la diferencia entre el precio de importación de gas y el precio de venta del mismo al mercado interno, ya sea aquel proveniente de Bolivia como el gas natural licuado adquirido en buques; c) Programa de Estímulo a la Inyección de Excedente de Gas Natural (Plan Gas I y II), que otorga incentivos para la inversión en la exploración y explotación de yacimientos de petróleo crudo, gas y la producción de derivados, transporte y el desarrollo de combustibles alternativos (\$10.700 mill. aprox., -54,4%), con el objeto de incrementar la oferta de hidrocarburos, particularmente la de gas natural; d) -Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de GLP de Sectores de Bajos Recursos (\$8.400 mill., +17,3%), que a su vez financia al Programa Hogares con Garrafa2, destinado a los hogares que aún no cuentan con servicio de gas por redes; e) Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas (\$4.800 mill., +121%), a través del cual se financian las compensaciones tarifarias para la Región Patagónica, al Departamento Malargüe de la Provincia de Mendoza y la Región conocida como "Puna"; f) Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (\$3.450 mill., +17,3%), con el propósito de atender gastos operativos, la adquisición de equipamiento y el reacondicionamiento del yacimiento; y g) Ente Binacional Yaciretá (\$875 mill., -36,4%), en concepto de anticipos por la cesión a Argentina de energía eléctrica generada por la central correspondiente a la República del Paraguay., ob. cit.; en - *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*; octubre de 2017, pág. 2.

Una paulatina y ordenada transición en la fijación de las tarifas y de los subsidios permitiría implementar un esquema de incentivos necesarios para la planificación del direccionamiento de las inversiones a corto, mediano y largo plazo.

El sector energético, en proceso de expansión, se modelará entonces de acuerdo a distintas variables: a) la infraestructura desarrollada, b) la calidad y eficiencia institucional alcanzada, c) la estructuración del mercado que impriman las regulaciones y los estímulos a la inversión y a la competencia, d) la cantidad y cualidad de los inversores interesados, e) el tipo de energía finalmente predominante dentro de la distribución al interior de la matriz energética y f) un factor de peso específico no menor, el consumidor con sus preferencias y aprendizaje (también gravitación legal), que comienza a direccionar el mercado hacia las energías renovables.

El desarrollo de las energías en general a escala nacional requieren dos variables fundamentales: a) las inversiones privadas y b) las inversiones previamente imprescindibles, sobre las cuales se asienta la proliferación de las privadas, las inversiones en infraestructura.

Por sus dimensiones, costo y complejidad, las inversiones en infraestructura demandan tiempos previos de negociación, consenso y acuerdo político-institucional, el desarrollo de procesos eficientes de ingeniería de mercado por parte del Estado, aunque con una necesaria visión de futuro y de altos niveles de consenso que permitan trascender las administraciones de gobierno, de tal forma que se transformen en políticas de estado.

Bibliografía:

- Ley 27191. Ley 26190. Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica. Modificación. Fuente: *Infoleg*
- Bs. As., 18/08/2017. Régimen del Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable. Aprobación. Fuente: *Infoleg*
- Bs. As., 25/07/2016. Energía Eléctrica de Fuentes Renovables. Convocatoria Abierta Nacional e Internacional. Fuente: *Infoleg*
- Ciudad de Buenos Aires, 16/08/2017. Energía Eléctrica de Fuentes Renovables. Convocatoria Abierta. Fuente: *Infoleg*
- Bs. As., 30/03/2016. Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica. Reglamentación. Fuente: *Infoleg*
- Bs. As., 30/06/2017. Modificación. Decreto N° 531/2016. Fuente: *Infoleg*
- Ciudad de Buenos Aires, 02/08/2017. Apruébase Modelo de Acuerdo de Indemnidad (FODER). Fuente: *Infoleg*
- Ciudad de Buenos Aires, 18/08/2017. Letras del Tesoro en Garantía. Emisión. Fuente: *Infoleg*
- Ciudad de Buenos Aires, 28/09/2017. Resolución Conjunta 1-E/2017. Fuente: *Infoleg*
- Ciudad de Buenos Aires, 18/08/2017 Régimen del Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable. Aprobación. Fuente: *Infoleg*
- Ciudad de Buenos Aires, 10/10/2017. Derecho de Importación Extrazona. Alícuotas. Fuente: *Infoleg*

Transferencias de Carácter Económico, Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional; *ASAP - Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*; octubre de 2017.