

Instituto de Políticas Climáticas
(IPC)



Comentarios al Proyecto de Ley N° 06953/2020-CR: Ley que incentiva la conversión en recursos energéticos renovables destinados a la generación de energía en el mercado eléctrico peruano

Fecha: febrero de 2021

1. Acrónimos

COES	Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional
IGV	Impuesto General a las Ventas
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PL	Proyecto de Ley 06953/2020-CR
RER	Recursos energéticos renovables
SEIN	Sistema energético interconectado nacional

2. Base legal

La base normativa examinada y analizada para efectuar los comentarios al Proyecto de Ley es la siguiente:

- Constitución Política del Perú de 1993
- Ley N° 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica
- Decreto Legislativo N° 1221, Decreto Legislativo que mejora la regulación de la distribución de electricidad para promover el acceso a la energía eléctrica en el Perú
- Decreto Legislativo N° 1002, Ley de promoción de la inversión para la generación de electricidad con el uso de energías renovables
- Decreto Legislativo N° 973, que establece el Régimen Especial de Recuperación Anticipada del Impuesto General a las Ventas
- Decreto Supremo N° 024-2013-EM, modifican el Reglamento de la Ley de Promoción de la Inversión para la Generación de Electricidad con el uso de Energías Renovables y el Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctrica
- Decreto Supremo N° 012-2011-EM, aprueban nuevo Reglamento de la Generación de Electricidad con Energías Renovables
- Resolución Ministerial N° 210-2017-MEM/DM, fijan Horas de Punta del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional - SEIN para efectos de la evaluación de la indisponibilidad de unidades generadoras
- Resolución de Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 144-2019-OS/CD, Modifican el numeral 8.6.3. del Procedimiento Técnico del COES N° 26 "Cálculo de la Potencia Firme", aprobado por R.M. N° 344-2004-MEM/DM.

3. Comentarios generales

Este proyecto de ley busca fortalecer y consolidar las normas sobre energías renovables, actualizando las metas nacionales sobre la participación de las RER en la matriz eléctrica, como el Decreto Legislativo N° 1002, Ley de promoción de la inversión para la generación de electricidad con el uso de

energías renovables, que habían quedado desbordados para dar una respuesta integral y consistente con los desafíos globales de la emergencia climática en la que nos encontramos.

Este proyecto, además, se compatibiliza con las contribuciones nacionales determinadas, actualizadas el año pasado, que incrementan la ambición climática nacional a un 40% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, en un escenario business as usual, para el año 2030. Aquí, precisamente, el sector energía juega un rol decisivo.

4. Comentarios específicos

Artículo 2.- Participación de RER en el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN)

El artículo 2º del Decreto Legislativo N° 1002 establece que cada 5 años se determinará un porcentaje objetivo en que debe participar, en el consumo nacional de electricidad, la electricidad generada a partir de RER, no considerándose en este porcentaje objetivo a las centrales hidroeléctricas. Tal porcentaje objetivo será hasta el cinco por ciento (5%) en cada uno de los años del primer quinquenio. Dado que el Decreto Legislativo N° 1002 es del año 2008, este límite ya no se encontraría vigente.

Por ello, es necesario establecer un plazo para la determinación de este porcentaje (cada cinco años, por ejemplo). Sugerimos que se realice de manera progresiva este aumento de participación de las energías renovables en la matriz eléctrica:

Año	Porcentaje de participación en el SEIN
2025	10%
2030	20%
2035	35%
2040	50%

De esta manera, existiría un compromiso claro para el Poder Ejecutivo y un mensaje que dote de seguridad jurídica a las inversiones en RER, facilitando además el monitoreo y la fiscalización ciudadana y de la sociedad civil. Consideramos que la evaluación de la participación de las RER en el SEIN debe ser un proceso continuo sometido a revisiones periódicas.

El esfuerzo de cambiar la matriz energética es paulatino, pero debe empezar desde los primeros años.

Artículo 3.- Potencia firme de RER

De acuerdo con el Glosario de Abreviaturas y Términos de los Procedimientos Técnicos del COES-SEIN la potencia firme es la *“potencia que puede suministrar cada unidad generadora con alta seguridad (...)”*. Mientras que la potencia efectiva es un concepto vinculado con el rendimiento real y la capacidad con la que cuentan las centrales generadoras, la potencia firme se refiere a un aspecto más económico, por tratarse del indicador que se considera para determinar la remuneración que recibiría la central.

De acuerdo con la Resolución de Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 144-2019-OS/CD, la metodología para el cálculo de la potencia firme de Centrales RER que utilizan tecnología eólica, solar o mareomotriz se dividirá la sumatoria de la *“Producción de energía activa de la Central RER durante la Horas de Punta del Sistema de los últimos 36 meses (periodo de evaluación)”*. En caso de no disponerse de esta serie, corresponderá considerar el periodo que comprende desde la fecha de Puesta de Operación Comercial de la Central RER hasta el mes de evaluación de la potencia firme” entre el *“número total de horas de punta del Sistema correspondiente al periodo de evaluación”*. En este caso no se está tomando en cuenta todos los valores, dado que las horas punta del sistema son las que se dan entre las 17:00 y 23:00, que es cuando no existe radiación solar, afectando en gran medida a la competitividad de los proyectos de energía solar.

Cuando el PL establece la potencia media menor como metodología para el cálculo de la potencia firme de la energía solar, presenta un problema similar al de la metodología del COES, pues no considera los altos valores que puede tener la energía solar en regiones con elevado nivel de radiación, pues se diluye con los otros valores.

Por lo tanto, dado que existen experiencias exitosas de plantas solares y parques eólicos, sugerimos que el cálculo de la potencia firme debe también tomar en cuenta el rendimiento anual de las plantas existentes; pues estas expresan el nivel de seguridad energética que se ha alcanzado con estas fuentes.

Asimismo, es necesario añadir una fórmula que impida que la potencia firme de las RER sea cero, para que puedan ingresar al SEIN. Actualmente, esto se encuentra regulado por una norma infralegal, el Decreto Supremo N° 024-2013-EM, que puede estar sometida a cambios y, de esa manera, afecten la seguridad jurídica de los inversionistas en RER.

Artículo 4.- Beneficios del IGV a los proyectos de ER

Consideramos que este artículo propuesto es de vital importancia porque contribuye a mejorar el financiamiento de proyectos de RER durante los dos primeros años de la etapa preproductiva.

Sin embargo, el régimen especial de recuperación anticipada del IGV regulado por el Decreto Legislativo 973 presenta un obstáculo para pequeñas inversiones

en RER, las que, por su escala y horizonte de negocio, no cumplen con el requisito del compromiso de inversión de los USD 5 millones¹.

Por eso, sugerimos que la propuesta exonere a las inversiones en RER de este requisito, lo que no sería una novedad en nuestra legislación, pues actualmente las empresas del sector agrario están exoneradas del mismo.²

Artículo 5.- RER en las subastas de mercado regulado

La última vez que se realizó una subasta RER fue en el año 2016 y aún ha habido un avance significativo para alcanzar el porcentaje de RER previsto por la regulación vigente. Es necesario que, para una mayor participación de las RER en el SEIN, las generadoras puedan también realizar contratos de suministro. La Ley N° 28832 establece que ningún generador puede contratar con usuarios libres y distribuidores más potencia o energía firme que las propias y las que tenga contratada con terceros. Por lo tanto, sugerimos que los generadores de RER puedan pactar en sus contratos de suministro la venta de energía, mas no de potencia. De esta manera, su participación en el SEIN pueda darse no solo bajo la modalidad de las subastas.

Adicionalmente, dado que la inversión en energía solar y eólica ha reducido sus costos considerablemente (IEA, 2020), entonces podría promoverse sobre todo su participación en el libre mercado. Por lo tanto, sugerimos que sobre este punto se evalúe la prioridad que se le da a estas energías en las a subastas. Más bien la convocatoria de futuras subastas debería de concentrarse en concesiones sobre tecnologías con costos de implementación elevados como la geotermia o hidrógeno verde.

Artículo 6.- Promoción de proyectos de producción de Hidrógeno Verde

En primer lugar, es fundamental fortalecer la definición de lo que se entiende por “hidrógeno verde”. Además, se deberían establecer las etapas de producción, almacenamiento, transporte y consumo, para poder desarrollar mecanismos de promoción por etapa.

Finalmente, es necesario añadir mecanismos de promoción. Por ejemplo:

- Que los proyectos de ER, que además produzcan Hidrógeno Verde, sean priorizados en las convocatorias de subastas RER y para el acceso a la prima RER.

Los proyectos de producción de hidrógeno verde deben contar con incentivos fiscales para facilitar su acceso al mercado, sobre todo como reemplazo de los combustibles fósiles para vehículos y en el sector minero.

¹ De conformidad con lo dispuesto por el numeral 3.2 del artículo 3° del Decreto Legislativo 973.

² Ídem.

Artículo 7.- Sobre la seguridad y estabilidad de las regiones Arequipa, Moquegua y Tacna mediante la generación de energía con Geotermia

Si bien resulta necesario indispensable que la energía geotérmica participe en la producción energética del sur del país, hay algunos otros problemas que recomendaríamos tomar en cuenta en la evaluación de esta propuesta sobre el recurso geotérmico.

Los costos de inversión para la exploración y prospección del recurso geotérmico son elevados. A esto se suma que los proyectos de generación de energía a través de recursos geotérmicos presentan altos riesgos con relación a los retornos de la inversión, que dificultan la movilización del capital requerido para financiar las perforaciones iniciales.

De esa forma, para movilizar el capital de riesgo durante las inciertas etapas iniciales del desarrollo geotérmico, los gobiernos han adoptado diversas medidas para reducir los riesgos que asumen los desarrolladores y/o incentivarlos de otra manera para que inviertan en la exploración geotérmica (World Bank, 2016).

Si bien nuestra legislación cuenta con mecanismos ad hoc que permiten dinamizar el financiamiento de inversiones en etapa exploratoria o prospectiva, estos difícilmente podrían aplicarse para la explotación de recursos geotérmicos.

Por ejemplo, el Decreto Legislativo 973° que establece el régimen especial de recuperación anticipada del IGV está diseñado para la ejecución de un proyecto de inversión cuyo objeto consistirá en la realización de operaciones gravadas con el IGV. Y es precisamente esta situación la que no se produce en el caso de proyectos geotérmicos en etapa de exploración, en los cuales, si bien existen programas de inversión con presupuestos determinados, no existe certeza del éxito de la exploración, por lo que el referido régimen no puede ser aplicado (Hidalgo, 2016).

La falta de incentivos adecuados que disminuyan el riesgo del negocio inherente a las inversiones geotérmicas podría explicar que, desde la vigencia de la Ley Orgánica de Recursos Geotérmicos, Ley 26848 (1997), no se han suscrito concesiones para la explotación de recursos geotérmicos (MINEM, 2018).

Por eso, proponemos el establecimiento de un régimen especial de devolución del IGV para la exploración y prospección de recursos geotérmicos, con independencia del éxito de las actividades de explotación del recurso geotérmico.

Primera Disposición Complementaria Modificatoria

La propuesta de creación del Canon es interesante. Sin embargo, podría contravenir el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, porque estaría

predeterminando el impuesto a la renta de las empresas de RER. Por lo tanto, sugerimos evaluar esta iniciativa bajo ese marco normativo.

5. Recomendaciones

Complementariamente a esta propuesta, sugerimos evaluar el desarrollo legislativo de otros mecanismos que podrían contribuir a la aceleración de la transición energética en el Perú:

- La implementación de un precio a las emisiones de carbono.
- La progresiva eliminación de los subsidios a actividades altas en emisiones, como los combustibles fósiles.
- El aumento del financiamiento para proyectos de energías renovables, por ejemplo, a través de la creación de un fondo exclusivo para este tipo de proyectos.
- Han transcurrido más de 5 años desde la publicación del Decreto Legislativo N° 1221, que mejora la regulación de la distribución de electricidad para promover el acceso a la energía eléctrica en el Perú. Sin embargo, aún no se aprueba su Reglamento, que regularía los aspectos esenciales para el desarrollo de la Generación Distribuida en el Perú, que es una gran oportunidad para el consumo de energía residencial.

6. Conclusiones

El PL introduce como tema de agenda parlamentaria la urgencia de la transición energética y busca precisar algunos aspectos, que hoy significan barreras para el desarrollo del mercado de energías renovables.

Por lo que, consideramos que este PL es viable y exhortamos a Congreso su pronto debate y priorización en el pleno.



Daniela Soberón Garreta
Directora Ejecutiva
Instituto de Política Climáticas