DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IEC-066-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"LEY PARA LA PROMOCIÓN Y REGULACIÓN DE LA GENERACIÓN DISTRIBUIDA CON FUENTES RENOVABLES PARA AUTOCONSUMO"

EXPEDIENTE 20.917

INFORME ECONÓMICO

ELABORADO POR:
MARCO ANTONIO NÚÑEZ GONZÁLEZ
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:
MAURICIO PORRAS LEÓN
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

5 DE JUNIO DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3

II.- ASPECTOS GENERALES DEL SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL 3

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO 6

AL-DEST- IEC-066-2019
INFORME ECONÓMICO[1]

"LEY PARA LA PROMOCIÓN Y REGULACIÓN DE LA GENERACIÓN DISTRIBUIDA CON FUENTES RENOVABLES PARA AUTOCONSUMO"

Expediente 20.917

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa de ley pretende promover y regular la generación eléctrica distribuida con fuentes renovables por parte de los abonados interconectados a la red de distribución eléctrica nacional. Estos abonados tendrán como característica esencial que su generación sea para autoconsumo y podrán vender al Sistema Eléctrico Nacional (SEN) los excedentes producidos.

Para la venta de dichos excedentes requerirán de una concesión de servicio público de generación otorgada por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Si los excedentes los guardan en el SEN para ser consumidos con posterioridad no sería necesaria dicha concesión.

El proyecto en el artículo 12 plantea mecanismos de financiamiento, los cuales se basan en autorizaciones y tratos prioritarios en favor de aquellos proyectos de autoconsumo eléctrico. En dicho artículo se autoriza la constitución de un fideicomiso por parte del Poder Ejecutivo, sin embargo no se define nada en concreto.

Se establece en el artículo 15 una deducibilidad en el impuesto sobre la renta. En el capítulo IV del proyecto de ley se establece un régimen sancionatorio.

II.- ASPECTOS GENERALES DEL SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL

El Sistema Eléctrico Nacional (SEN) se desarrolla bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Energía, los cuales son elaborados por los Ministerios de Planificación y Ambiente respectivamente. La institución rectora de esta materia es el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) el cual tiene a cargo el desarrollo eléctrico del país.

[1] Elaborado por Marco Antonio Núñez González, asesor parlamentario, bajo la supervisión de Mauricio Porras León, jefe del Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos. Autorizado por Fernando Campos Martínez, Director a.i del Departamento de Servicios Técnicos.

Según se indica en el documento Plan de Expansión de la Generación Eléctrica 2016-2035[2], los planes de desarrollo eléctrico del país son elaborados por el ICE conforme a las políticas y lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Plan Nacional de Energía (PNE) que publican el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Ambiente y Energía, respectivamente.

En general, la aspiración energética en el país es el suministro eficiente, continuo, de bajo costo y con el mayor número de fuentes renovables posibles que permita la competitividad del país. Se establece en el citado documento que en lo que compete a la electricidad, el PND establece lo siguiente: "…*Lo deseable es suplir la demanda de energía del país mediante una matriz energética que asegure el suministro óptimo y continuo de electricidad y combustible, promoviendo el uso eficiente de energía para mantener y mejorar la competitividad del país con predominio de fuentes renovables y al menor costo. Asimismo, transportar y distribuir la electricidad hacia los usuarios finales para su consumo. La ausencia de lineamientos e incentivos sobre el uso de productos o sistemas de bajo consumo, las normas voluntarias y promoción del consumo eficiente de energía en el sector público es un tema que merece atención*".[3]

En una lógica congruente con el PND, el PNE plantea una producción limpia de electricidad, es decir, que la misma sea de baja emisión de gases de efecto invernadero, con base en fuentes renovables y con bajos costos, impulsando la generación distribuida y el autoconsumo.

Se señala que *"…la política energética del VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 (PNE) está guiada por una orientación central que se puede resumir como sostenibilidad energética con un bajo nivel de emisiones. Con esto se entiende que el país debe aspirar a contar con un sistema energético nacional con un bajo nivel de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), basado en el uso de fuentes limpias y renovables, en condiciones de absorber los aumentos en la demanda de manera consistente, con precios lo más competitivos que sean posible en el entorno internacional y capaz de sustentar el bienestar de la mayoría de la población. //Las principales orientaciones que considera el PNE para el sector electricidad son las siguientes: introducir cambios en el Sistema Eléctrico Nacional para elevar la eficiencia energética, el ahorro y lograr un mejor manejo de la demanda eléctrica; estimular el desarrollo de la generación distribuida y el autoconsumo de electricidad; actualizar el marco jurídico e institucional especializado en promover la*

[2] Plan de Expansión de la Generación Eléctrica 2016-2035. Mayo 2017. Elaborado por el Proceso Expansión del Sistema de la Dirección de Planificación y Desarrollo Eléctrico, Gerencia Electricidad, Instituto Costarricense de Electricidad. https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/beb21101-9c67-4acf-964e-c7a00f682040/PEG+2016-2035.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lPcDy1N

[3] Idem

eficiencia energética; mejorar los métodos de cálculo de las tarifas de electricidad y elevar la eficiencia de la gestión de las entidades públicas del sector electricidad."[4]

Los esfuerzos del país por desarrollar fuentes de energía renovables, y en concreto de producción eléctrica han estado dirigidos básicamente a la producción hídrica de la electricidad, lo cual requiere inversiones considerables por lo que limita las posibilidades del autoconsumo en especial en aquellos sectores como el residencial. Igualmente, las otras fuentes de producción eléctrica han estado más centradas en las posibilidades de los inversionistas privados y el mismo ICE por sus altos costos de inversión. A menor escala, y de una forma tímida la generación eléctrica a partir del sol no ha despegado en el país, forma de producción que puede estar más al alcance de los pequeños consumidores.

De acuerdo con lo citado en el estudio *"…El país ha desarrollado sus recursos energéticos renovables para atender la demanda de electricidad. La hidroelectricidad ha sido la principal fuente utilizada dada su abundancia, calidad y economía. Le sigue la geotermia y la eólica en orden de importancia según la capacidad instalada. La biomasa, basada en el bagazo, también esta aportando a la matriz energética. Más recientemente se ha incorporado la energía solar, pero aún es incipiente*."[5]

En general, la producción de electricidad en Costa Rica satisface la demanda, por lo que los proyectos institucionales junto con los privados dan poco margen para nuevos emprendimientos, por lo que las nuevas formas de producción con fuentes alternativas como el sol para el autoconsumo y distribuir los excedentes de dicha producción a través de la red establecida requiere de un cambio de paradigma.

> *"Los generadores independientes de energía pueden desarrollar nuevos proyectos renovables para el sistema eléctrico, a través de los mecanismos de la ley de generación paralela. La participación total de generadores independientes está limitada por la legislación a un 30% de la capacidad instalada del sistema, 15% dentro del marco de la Ley 7200- Capítulo I y otro 15% dentro del Capítulo II. // El registro de elegibilidades vigentes muestra un total de 61 nuevos proyectos, que totalizan cerca de 740 MW[6]. No incluye los proyectos asociados a residuos sólidos. // A diciembre del 2015 se identificaba un margen reducido para incorporar más generación privada; aproximadamente 165 MW bajo el Capítulo I y 72 MW bajo el Capítulo II. Al final del año 2019 en que entra en operación el último proyecto del periodo fijo del plan de expansión habrá un remanente de 223 MW bajo el Capítulo I y 2014 MW bajo el Capítulo II. Esta capacidad podrá ser llenada con plantas*

[4] Idem

[5] Idem

[6] A diciembre 2015

hidroeléctricas, eólicas, solares y biomasa. La generación con desechos sólidos municipales (DSM) no se toma en cuenta en los límites de capacidad de la Ley 7200"[7].

Como se observa, los planes de desarrollo de corto, mediano y largo plazo están fundamentados en la generación hidroeléctrica y con lo proyectado actualmente la demanda de los próximos años estará satisfecha con los proyectos planificados, es decir no hay espacio para más generación, sin que la misma afecte la rentabilidad de los proyectos ya aprobados, de manera que un esquema de fomento como el propuesto, debería de integrarse a la matriz de planificación de mediano y largo plazo, para asegurar su viabilidad.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El proyecto de ley tiene una serie de artículos que son de relativa relevancia económica y serán los que a continuación se analizarán.

Artículo 2.

Este artículo propone que los generadores de autoconsumo de energía tengan dos opciones con sus excedentes de energía producida. La primera es que los reserven para su consumo posterior, lo que en esencia es que sean autosuficientes en sus necesidades energéticas, y la segunda opción es que las vendan al SEN, para que a través de los respectivos distribuidores se de una reventa de dicha energía a los consumidores o usuarios que tengan una necesidad particular de energía.

Dependiendo de la cantidad de electricidad producida y consumida por estos generadores independientes y con un perfil de autoconsumo, podría provocarse un incremento de la cantidad ofrecida de electricidad en el mercado que conllevaría eventualmente a superar la capacidad de demanda del mercado, con lo cual sería de esperar una variación del precio de la electricidad hacia la baja por exceso de oferta. Si se diera esta situación, se tendría dos eventuales efectos, uno que sería beneficioso para el consumidor, puesto que tendría un precio más bajo por su consumo eléctrico, y el otro podría ser de perjuicio para el generador, ya sea privado o público, puesto que una disminución en el precio podría generarle problemas de rentabilidad. Es importante señalar, que de acuerdo a nuestra legislación, los precios de estos servicios públicos están regulados por la ARESEP, que fija las tarifas conforme el principio de servicio al costo, que es un reconocimiento de todos los costos de producción más una utilidad en favor del prestador del servicio, por lo que un incremento no planificado de la oferta de electricidad no deja de ser un elemento distorsionador del mercado regulado, considérese que existen contratos y compromisos de compra a precios determinados, así como

[7] Idem, página 88.

inversiones efectuadas por las mismas instituciones públicas en proyectos de generación que se sustentan en tarifas proyectadas.

Artículo 10 y 11.

Estos artículos en consonancia con lo establecido en el artículo 2, indica que aquellos generadores de autoconsumo que vendan sus excedentes deberán realizar todo el procedimiento legal para obtener una concesión por parte del Estado (MINAE). Serán generadores de electricidad con unas condiciones particulares establecidas de manera técnica por parte del MINAE, las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica, las cuales a la postre serán las que compren esos excedentes, especialmente a aquellos generadores residenciales. Es decir, aquellas personas, que generan la electricidad para el autoconsumo y están interconectados a la red, si producen excedentes de energía y desean venderlos a la red nacional, requerirán una concesión por parte del MINAE, ente que en coordinación con las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad determinará los requisitos y condiciones que deben cumplir dichos generadores para obtener la mencionada concesión. Sin el propósito de especular sobre el alcance de estos artículos, si se podría suponer que se corre el riesgo que las condiciones de la concesión planteada esté en función de los intereses económicos y financieros de los distribuidores y comercializadores de la energía eléctrica, ya que al estar obligado legalmente el MINAE a coordinar técnicamente con dichas empresas, podrían los intereses de las mismas prevalecer sobre los otorgamientos de concesiones. Incluso, podría darse el caso que si las empresas comercializadoras no tienen voluntad para coordinar, dichas concesiones no se otorguen con celeridad y los excedentes de la energía producida por los generadores de autoconsumo se pierdan o se inyecten de manera gratuita a la red nacional.

Si bien pueden quedar algunas dudas de orden jurídico, desde la perspectiva económica parece ser que el eventual incremento de la oferta eléctrica, será comprado a partir de un establecimiento de precios y cantidades fijadas por los distribuidores y comercializadores en coordinación con el Estado, en este caso con el MINAE. A partir de ese estudio técnico, la ARESEP definirá el precio a pagar al generador distribuido por parte de las empresas distribuidoras.

Artículo 12.

Este artículo tiene como espíritu establecer mecanismos de financiamiento para proyectos de generadores distribuidos. En el inciso a) autoriza al sistema bancario nacional a implementar líneas de crédito con dicho propósito, sin embargo, además de ser solamente una autorización, el otorgamiento de créditos para cualquiera actividad económica de inversión o consumo se rige por prácticas de sana administración bancaria, donde elementos como factibilidad, riesgo, garantías entre otras aristas siempre estarán presentes para establecer el otorgamiento o no de un crédito para dicha actividad.

El inciso b) de este artículo parece tener un concepto erróneo del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), puesto que el mismo es un sistema que coordina y dirige recursos financieros conforme a sus objetivos, no se trata de un banco de atención al público, en el cual se otorguen créditos.

> "*SBD canaliza los recursos a través de operadores financieros acreditados, por lo que no atiende solicitudes de crédito en su oficina. Tiene su fundamento legal en la Ley 9274 o "Ley de Reforma Integral de la Ley 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, y Reforma de otras Leyes*".[8]

Si el objetivo de los proponentes del proyecto de ley es que los entes que administran los recursos del SBD den prioridad a los proyectos de generación distribuida para autoconsumo, sería preciso una redacción diferente de este inciso b).

Finalmente el inciso c) de este artículo, es una autorización que no tiene mayor claridad, ya que autoriza la constitución de un fideicomiso, pero no indica quienes serán las partes y tampoco establece de donde saldrán los recursos para alimentar dicho fideicomiso, ni define un plazo para su constitución.

Artículo 15

Este artículo propone una deducción del pago del impuesto sobre la renta, equivalente a un 25% del costo del equipo por un período de 3 años. La redacción no es clara, por lo que esta asesoría no precisa si se trata de una deducción directa a la obligación tributaria (si la tuviese), o de un gasto a considerar dentro del Estado de Pérdidas y Ganancias del sujeto pasivo.

Si fuese el primer supuesto, además de ser un ingreso que se le resta al fisco, lo cual acrecienta el deterioro de las finanzas públicas, también podrían existir casos en que el contribuyente terminaría obteniendo un crédito fiscal, si su obligación tributaria es menor al valor de la cuarta parte del costo del equipo, a no ser que se interprete que de no aplicarse en el término de los tres años el beneficio caducará, lo cual debería dejarse establecido en el proyecto.

De ser el segundo supuesto (gasto dentro del Estado de Pérdidas y Ganancias), el mismo puede verse como una doble depreciación, es decir el contribuyente podría depreciar su equipo y adicionalmente incluir el beneficio del 25% que se propone por un período de tres años.

En cualquiera de los supuestos se provocaría una lesión a las finanzas públicas. Tómese en cuenta además que para disfrutar del beneficio el interesado debería estar registrado como contribuyente a nivel tributario.

[8] https://www.sbdcr.com/webcenter/portal/sbdprod/pages_acercadesbd

Régimen sancionatorio

En el proyecto de ley el régimen sancionatorio se enumera como artículo 15, sin embargo como ya se observó hay un artículo 15 anterior, por lo que este artículo es necesario enumerarlo como 16.

En cuanto al fondo, lo que propone esencialmente es que aquellos generadores distribuidos que venda excedentes a la empresa distribuidora e incumplan con la normativa, paguen una multa equivalente al rango de cinco a diez veces el valor del daño ocasionado. Si tal daño no es posible determinarlo, entonces sobre ellos recaerá la sanción equivalente al monto de cinco a veinte salarios base conforme a la ley N· 7737. Este salario de referencia para el año 2018 alcanza el monto de ¢431.000[9], por lo que la sanción estaría en el rango de ¢2.155.000 y ¢8.620.000.

Elaborado por: mng
/*lsch// 5-6-19
c. arch.

[9] https://www.puntojuridico.com/definen-salario-base-de-referencia-para-definicion-de-multas-penas-y-otros-2018/