

La nueva política china para la promoción de las energías renovables

Por Francisco Soler y Julian Yu, oficina de Garrigues Shanghai.
Febrero de 2010

1. Antecedentes

En los últimos años China ha destinado una gran cantidad de dinero y recursos para promover la industria de la tecnología limpia en áreas bastante diversas tales como la energía eólica, la energía solar, las baterías y los automóviles eléctricos, etc., todo ello como parte de una política más amplia de independencia energética y protección del medioambiente. En primer lugar, China, necesita mejorar urgentemente su seguridad energética ya que hoy en día depende en gran medida de las importaciones de petróleo y gas. En segundo lugar, el gobierno chino es consciente de que la contaminación del país (8 de las 10 ciudades más contaminadas del mundo están en China) supone un gran peligro para el actual y futuro desarrollo de la nación. Y finalmente, China está interesada en acceder a nueva tecnología para sostener el rápido crecimiento de su industria de energía alternativa. Con el fin de perseguir estos objetivos, el “Comité Permanente del CNP” promulgó la Ley de Energías Renovables de la República Popular de China el 28 de febrero de 2005, en la cual se estableció como objetivo diversificar el suministro de energía, salvaguardar la seguridad de la energía, proteger el medioambiente y alcanzar un desarrollo sostenible. La Ley de Energías Renovables, efectiva a partir del 1 de Enero de 2006, creó una amplia definición de “energía renovable” y estableció los requisitos que se imponen a los distribuidores para la compra la producción de energía renovable.

Con el fin de mejorar y aumentar los objetivos mencionados anteriormente, China ha modificado recientemente la Ley de Energías Renovables y ha proporcionado incentivos fiscales y de inversión tanto a nivel nacional como local, para promover el sector de las energías renovables. Por un lado, el “Comité Permanente del CNP” adoptó la modificación a la Ley de Energías Renovables de la República Popular de China el 26 de diciembre de 2009, que entrará en vigor el 1 de abril de 2010. Por otro lado, nuevos incentivos fiscales y de inversión para el sector de las energías renovables se emitieron tanto a nivel nacional como local. Las actualizaciones en la legislación mencionada anteriormente no sólo van a impulsar el desarrollo de la industria de las energías renovables en China, sino que también proporcionarán oportunidades para los inversores extranjeros que tengan intención de invertir en el sector de las energías renovables en China.

2. Aspectos principales de las reformas

La modificación de la ley ha introducido varios cambios en los requisitos existentes para el desarrollo de las energías renovables y sus planes de utilización, conexiones a la red, fijación de precios y repartición de costos y fondos para el desarrollo de las energías renovables.

2.1 Desarrollo de las energías renovables y planes de utilización.

Estos cambios, correspondientes al desarrollo de las energías renovables y a su plan de utilización pueden parecer de escasa importancia, pero podrán ejercer una influencia significativa sobre el sector de las energías renovables a nivel macroeconómico. Los cambios se han enfocado en incrementar y regular la planificación de gobierno, el cual definitivamente proveerá guías detalladas para las autoridades correspondientes cuando se implementen las políticas relevantes sobre energías renovables.

- Con la antigua Ley de Energías Renovables se establecía que el Consejo de Estado debería, de acuerdo con el objetivo nacional a medio y largo plazo para el desarrollo y utilización de energías renovables y junto con otras autoridades, elaborar un plan nacional para el desarrollo y utilización de energías renovables, someterlo a revisión por el Consejo de Estado, e implementarlo después de su aprobación por el mismo. Sin embargo, las modificaciones a la ley recalcan que el departamento nacional de energías renovables y el plan de utilización no solamente se deberán realizar de acuerdo al objetivo nacional a medio y largo plazo para la utilización de energías renovables, sino también de acuerdo al estado de desarrollo de las tecnologías de energías renovables.
- Los departamentos correspondientes del Consejo de Estado deberán igualmente formular sus planes respectivos relacionados con las energías renovables para facilitar la realización de los objetivos nacionales a medio y largo plazo en relación con el desarrollo y utilización de las energías renovables.
- Adicionalmente, los planes locales deberán ser registrados a nivel nacional ante el departamento de energía del Consejo de Estado y la Comisión Reguladora de Electricidad Estatal para su aprobación al mismo nivel. Este aspecto es importante pues permitirá un mejor control de los planes locales a nivel estatal.
- Y por último, las modificaciones a la ley también especifican el contenido de los planes de utilización y desarrollo de las energías renovables y obligan a iniciar en dichos planes los siguientes aspectos: (i) objetivos de desarrollo; (ii) tareas principales; (iii) planificación de distrito; (iv) proyectos clave; (v) progreso de la implementación; (vi) construcción de redes de energía eléctrica; (vii) sistemas de servicio; y (viii) medidas de seguridad.

Todo lo anterior obligará en mayor medida a seguir las directrices del Consejo de Estado en política de energías renovables y conseguirá un mayor efecto en la producción de las mismas.

2.2 Conexiones a la red y ventas de electricidad a los distribuidores de la red

Bajo la actual Ley de Energías Renovables, los operadores de conexión a la red están obligados a firmar acuerdos con aquellas plantas de electricidad de energía renovable que estén cubiertos por sus conexiones a la red, para adquirir toda la energía producida disponible. Las ventas de electricidad y conexiones a la red están cubiertas por

regulaciones relativamente detalladas¹ basadas en que los operadores de conexiones de red están obligados a formular un plan de conexión de red que cubra las plantas de electricidad con energía renovable e implemente la construcción de acuerdo a dicho plan. Sin embargo, en la práctica, la implementación de dichos requisitos se ha encontrado con ciertos obstáculos ya que, por ejemplo, aunque existan muchas plantas de energía eólica en China, muchas de ellas aun no están conectadas con las redes de electricidad. Esto se debe parcialmente al hecho de que el plan de conexiones de red no es vinculante como lo es la ley y en parte en que no existe una penalización específica por no alcanzar los objetivos. Por lo tanto, los operadores de conexión a la red no están incentivados para instalar la red y conectar todas las plantas de las energías renovables.

Probablemente por esta razón, la ley modificada establece que el Consejo de Estado junto con la Comisión Reguladora de Electricidad Estatal y el departamento financiero del Consejo de Estado deberán determinar una proporción mínima de energía renovable dentro del total de energía generado (renovable y no renovable) y elaborar las medidas específicas de transmisión de energía a redes y compra de electricidad generada con energía renovable por los operadores de conexiones a la red, todo ello de acuerdo al plan nacional para el desarrollo y utilización de las energías renovables.

Adicionalmente, las reformas parecen tratar de equilibrar las obligaciones de los operadores de conexión a la red y a los operadores de energía renovable con el fin de incentivar el cumplimiento por parte de los primeros. Por un lado, las reformas requieren que los operadores de conexión a la red refuercen la construcción de las conexiones a la red, desarrollen y apliquen conexiones de red inteligentes y tecnologías de almacenamiento de energía, mejoren la operación y manejo de las redes de conexión y aumenten la capacidad de absorción de electricidad generada por el uso de recursos de energía renovable. Por otro lado, los operadores de energía renovable están obligados a cooperar con los operadores de conexión a la red para así asegurar la seguridad de las redes y establecer que todas las fuentes de energía renovable conectadas a las redes cumplan con los estándares técnicos establecidos.

2.3 Costo de compensación y fondo de desarrollo de energía renovable

Tras las modificaciones producidas en la ley, el nombre del capítulo 5 de la actual de Energías Renovables se ha cambiado de “Control de Precios y Distribución de Gastos” a “Control de Precios y Compensación de Costes”. De acuerdo con la actual Ley de Energías Renovables, si el costo de la compra de los operadores de conexión a la red de la electricidad generada con energía renovable es más alto que el costo calculado en base al costo promedio sobre la red de electricidad, el saldo se distribuirá mediante el ajuste de precio de venta de la electricidad (tanto renovables como no renovables) a los

¹ Se hace referencia principalmente a “Relevant Provisions for Administration of Renewable Energy Resource Electricity Generation” publicado el 5 de enero de 2006 por NDRC, y *Trial Measures for Administration of Renewable Energy Power Generation Pricing and Expense Sharing* publicado el 4 de enero de 2006 por NDRC y efectivo desde el 1 de enero de 2006 (el precio de la electricidad/Medidas de costo), etc.

usuarios finales. De acuerdo con las normas y reglamentos² el precio y el exceso de gastos adicionales relacionados con las energías renovables (excepto la energía hidroeléctrica) serán sufragados por los operadores de conexión a la red, quienes “a nivel nacional” los pasaran como recargos a los usuarios de operadores de conexiones a la red de nivel provincial, incluyendo usuarios al por mayor, usuarios que compran directamente a las plantas eléctricas y usuarios con sus propias plantas eléctricas, excluyendo (momentáneamente) a los productores agrícolas, usuarios en el Tíbet y usuarios de redes de autoabastecimiento local (prefecturas y condados). Además, bajo la regulación actual, en principio el excedente en precio y costos adicionales relacionados serán distribuidos plenamente.

Sin embargo con el sistema instaurado por las modificaciones a la ley, dicha diferencia será compensada recolectando cargos adicionales al precio de la electricidad generada con energía renovable en la venta de electricidad en toda la nación, la que simplifica y facilita el procedimiento de cálculo y compensación.

Otro cambio importante está relacionado con la creación del fondo de energía renovable (o la reforma del fondo existente), para compensar mejor a los operadores de conexiones a la red. Tras las reformas, es claro que la fuente de los fondos de desarrollo de energía renovable provendrá de fondos nacionales y de recargos que paguen los usuarios, y éstos podrán ser utilizados para compensar a los operadores de la red la compra de la electricidad generada por el uso de recursos de energía renovable y las instalaciones para conectar a los operadores de energía renovable.

Considerando que el método ha sido cambiado de “distribución” a “compensación” y que la regulación de la distribución de costes original no necesariamente sería aplicable, no está claro si en el futuro la compensación será total o no. Tampoco está claro el alcance para los usuarios finales que deberán pagar los cargos adicionales de energía renovable. Por lo tanto, se espera que las autoridades correspondientes emitan reglamentos detallados para aclarar estas cuestiones.

3. Nuevos incentivos fiscales y a la inversión

3.1 Incentivos fiscales nacionales

Además de la modificación de Ley de Energías Renovables, el 31 de diciembre de 2009, el Ministerio de Finanzas, la Administración Estatal de Impuestos, y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, emitieron la Caishui [2009] No.166 (“Circular 166”) que promulgaba el catálogo de proyectos de protección ambiental, ahorro de energía y ahorro de agua que pueden beneficiarse de exenciones y reducciones en el Impuesto sobre Sociedades (“IS”) tal y como se establece en la Ley del Impuesto sobre Sociedades de la República Popular de China y sus reglamentos de aplicación. La Circular 166 contiene un listado con 17 proyectos elegibles de protección ambiental, ahorro de energía y ahorro de

² Igual a la nota mencionada anteriormente

agua. Estos están clasificados en cinco sectores: tratamiento público de aguas residuales, tratamiento público de la basura, explotación y utilización de Biogas, reforma tecnológica para el ahorro de energía y reducción de emisiones y desalinización de agua salada. Los ingresos de cualquier empresa que se dedique a alguno de los proyectos de protección ambiental, ahorro de energía o ahorro de agua, descritos anteriormente estarán exentas del IS por tres años comenzando desde el año que el contribuyente reciba sus ingresos de dicho proyecto y podrán disfrutar de una reducción del 50% del IS para los siguientes tres años de acuerdo al artículo 27 de la Ley del IS y el artículo 88 de los reglamentos de aplicación.

El catálogo también establece el ámbito de aplicación, requisitos, condiciones y estándares técnicos para el trato preferencial del IS para servicios e industrias ambientales. Las compañías que inviertan en las áreas que incluyan proyectos de biogas, sistemas de energía solar para construcciones, etc. tendrán la oportunidad de obtener beneficios fiscales si sus proyectos de protección ambiental, conservación de energía y agua cumplen los requisitos específicos. La Circular 166 entró en vigor con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2008 y por lo tanto si alguna compañía califica para los proyectos de conservación ambiental de acuerdo con la Circular 166, éstas podrán reclamar el reembolso de impuestos para los impuestos pagados desde el principio de 2008 ante las autoridades fiscales correspondientes.

3.2 Principales incentivos locales a la inversión

En Diciembre de 2009, el gobierno municipal de Shanghai emitió *Certain Provisions on Promoting the Development of New Energy Industry in Shanghai* ("Incentivos para Shanghai"), destinadas a incrementar las inversiones de proyectos de energía en Shanghai. Los incentivos para Shanghai serán aplicados a entidades registradas en Shanghai y que estén relacionadas con alguna de las siguientes áreas: investigación, desarrollo, producción e implementación de energía nuclear, energía eólica, energía solar, ciclo combinado de gasificación integrada, centrales eléctricas y redes de energía inteligente. Los incentivos específicos contenidos en los Incentivos para Shanghai incluyen, entre otros, (i) establecimiento de fondos especiales para apoyar el desarrollo de altas y nuevas industrias tecnológicas, desarrollo de equipo técnico y proyectos de fabricación, proyectos de investigación y desarrollo de tecnología clave con carácter común y proyectos de plataformas de servicio público en el sector de las energías nuevas; (ii) reafirmar los incentivos fiscales relevantes proporcionados por el estado; (iii) incentivos para atraer a profesionales de alto nivel, incluyendo procesos simplificados para obtener residencia en Shanghai y políticas fiscales favorables sobre la fiscalidad personal y; (iv) fomentar a compañías multinacionales en la industria de energías nuevas a establecer oficinas centrales en Shanghai, etc.

Por su parte, recientemente, Beijing emitió el *2010 Guiding Opinion on the Expedition of Solar Energy Exploitation and Utilization and the Promotion of Industry Development* ("Incentivos para Beijing") en el cual provee seis tipos de proyectos para el desarrollo de energía solar en Beijing que podrán verse beneficiados de ciertos subsidios y ayudas,

incluyendo proyectos fotovoltaicos en azoteas de 20.000 kW, proyectos de calentamiento de agua por medio de energía solar y proyectos rurales para la compra de equipo de energía solar para fines agrícolas.

4. Beneficios para Inversores Extranjeros

Adicionalmente, China también ha promulgado otras regulaciones para atraer inversores extranjeros a la industria de energías renovables. Así por ejemplo, la versión 2007 del catalogo "*Foreign Investment Guidance Catalogue*" continúa proporcionando un sistema favorable para la inversión extranjera en muchos tipo de proyectos de energías renovables. Entre otros se incluyen la construcción y gestión de estaciones de energía utilizando energía solar, energía eólica, energía magnética, energía geotérmica, energía de las mareas, energía de las olas y energía de la biomasa. Todo este tipo de proyectos, al ser considerados preferenciales por las autoridades chinas, gozarán de un proceso de aprobación especial y más rápido y podrán beneficiarse de diversos incentivos adicionales.

La modificación de la Ley de Energías Renovables y los nuevos incentivos fiscales demuestran la intención del gobierno chino de promover la industria de energías renovables, y lo anterior, sin duda, ayudará a los inversores extranjeros interesados en participar en esta industria en China. Es evidente que la cooperación internacional en el área de energías renovables goza de gran demanda tanto para inversores extranjeros como locales por lo que, con la nueva legislación en relación a las energías renovables, los inversores extranjeros encontrarán diversos incentivos para establecerse en el sector de las energías renovables en China, especialmente aquellas compañías que desarrollen nuevas tecnologías.

Las opiniones expresadas y la información mencionada en este documento pertenecen a su autor, autores o a las fuentes citadas y no representan necesariamente la opinión del Observatorio Iberoamericano de Asia-Pacífico ni de las instituciones de las cuales depende o que lo patrocinan. Éstas no hacen propios los contenidos del documento y no son responsables ni de su autoría ni del uso que se pueda hacer de los mismos.