

SESIONES ORDINARIAS

2014

ORDEN DEL DÍA N° 33

COMISIONES DE PRESUPUESTO Y HACIENDA
Y DE ENERGÍA Y COMBUSTIBLES

Impreso el día 7 de mayo de 2014

Término del artículo 113: 16 de mayo de 2014

SUMARIO: Ley 23.966 y ley 26.028, sobre impuesto a los combustibles líquidos y el gas natural. Modificación. (1-P.E.-2014.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Energía y Combustibles han considerado el mensaje 556/14 y proyecto de ley por el cual se modifican las leyes 23.966 y 26.028, sobre impuesto a los combustibles líquidos y gaseosos, estableciéndose que el pago del gravamen, cuando se trate de biodiésel combustible, estará satisfecho con la alícuota que abona el componente gasoil; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 6 de mayo de 2014.

Roberto J. Feletti. – Mario A. Metaza. – Eric Calcagno y Maillmann. – María L. Alonso. – José R. Uñac. – Susana M. Canela. – Pablo F. J. Kosiner. – Andrés R. Arregui. – Luis M. Bardeggia. – Luis E. Basterra. – Nora E. Bedano. – Juan Cabandié. – Jorge A. Cejas. – José A. Ciampini. – Marcos Cleri. – Alfredo C. Dato. – Edgardo F. Depetri. – Anabel Fernández Sagasti. – Ana C. Gaillard. – Andrea F. García. – Lautaro Gervasoni. – Mauricio R. Gómez Bull. – Verónica González. – Dulce Granados. – Carlos S. Heller. – Griselda N. Herrera. – Manuel H. Juárez. – Carlos M. Kunkel. – Carlos

J. Moreno. – Juan M. Pais. – Nanci M. A. Parrilli. – Juan M. Pedrini. – Martín A. Pérez. – Carlos G. Rubín. – Adrián San Martín. – María E. Soria. – José A. Vilariño. – Alex R. Ziegler.

En disidencia parcial:

Miguel Á. Basse. – Luis M. Pastori. – Alicia M. Ciciliani. – Miguel Á. Giubergia. – Daniel R. Kroneberger. – Claudio R. Lozano. – Julio C. Martínez. – Fabián D. Rogel. – Federico A. Sturzenegger. – Francisco J. Torroba. – Alberto J. Triaca. – Enrique A. Vaquié.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 4° del capítulo I, título III de la ley 23.966, de impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, por el siguiente:

Artículo 4°: Los productos gravados a que se refiere el artículo 1° y las alícuotas del impuesto son los siguientes:

Concepto	Alícuota
a) Nafta sin plomo, hasta 92 RON	70 %
b) Nafta sin plomo, de más de 92 RON	62 %
c) Nafta con plomo, hasta 92 RON	70 %
d) Nafta con plomo, de más de 92 RON	62 %
e) Nafta virgen	62 %
f) Gasolina natural	62 %
g) Solvente	62 %
h) Aguarrás	62 %
i) Gasoil	19 %
j) Diésel oil	19 %
k) Kerosene	19 %

La base imponible a tomar en cuenta a los fines de la liquidación del impuesto aplicable a la nafta virgen y a la gasolina natural será la correspondiente a la nafta sin plomo de más de 92 RON.

El monto resultante de la liquidación del impuesto a cargo de los responsables de la obligación tributaria no podrá ser inferior al que resulte de la aplicación de los montos del impuesto por unidad de medida que se establecen a continuación:

Concepto	\$ por litro
a) Nafta sin plomo, hasta 92 RON	0,5375
b) Nafta sin plomo, de más de 92 RON	0,5375
c) Nafta con plomo, hasta 92 RON	0,5375
d) Nafta con plomo, de más de 92 RON	0,5375
e) Nafta virgen	0,5375
f) Gasolina natural	0,5375
g) Solvente	0,5375
h) Aguarrás	0,5375
i) Gasoil	0,15
j) Diésel oil	0,15
k) Kerosene	0,15

También estarán gravados con la alícuota aplicada a las naftas de más de noventa y dos (92) RON los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos, en la medida en que califiquen como naftas de acuerdo con las especificaciones técnicas del decreto reglamentario, aun cuando sean utilizados en una etapa intermedia de elaboración, tengan un destino no combustible o se incorporen a productos no gravados, excepto cuando sea de aplicación el inciso c) del artículo 7°.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional para la implementación de las alícuotas diferenciadas para los combustibles comprendidos en los incisos a), b), c), d) e i), cuando los productos gravados sean destinados al consumo en zonas de frontera, para corregir asimetrías originadas en variaciones de tipo de cambio. Tales alícuotas diferenciadas se aplicarán sobre los volúmenes que a tal efecto disponga para la respectiva zona de frontera el Poder Ejecutivo nacional.

El Poder Ejecutivo nacional determinará, a los fines de la presente ley, las características técnicas de los productos gravados no pudiendo dar efecto retroactivo a dicha caracterización.

El Poder Ejecutivo nacional queda facultado para incorporar al gravamen productos que sean susceptibles de utilizarse como combustibles líquidos fijando una alícuota similar a la del producto gravado que puede ser sustituido. En lasalconaftas el impuesto estará totalmente satisfecho con el pago del gravamen sobre el componente nafta.

En el biodiésel combustible el impuesto estará totalmente satisfecho con el pago del gravamen sobre el componente gasoil u otro componente gravado, no pudiendo modificarse este tratamiento hasta el 31 de diciembre de 2015. El biodiésel puro no podrá ser gravado hasta dicha fecha.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a prorrogar el plazo consignado en el párrafo precedente.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 1° de la ley 26.028, por el que a continuación se indica:

Artículo 1° – Establécese en todo el territorio de la Nación, con afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura vial y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes, a hacer efectivas las compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transportes de pasajeros por automotor, a la asignación de fondos destinados a la mejora y profesionalización de servicios de transporte de carga por automotor y a los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga, de manera que incida en una sola de las etapas de su circulación, un impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, que regirá hasta el 31 de diciembre de 2015.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a prorrogar el plazo consignado en el párrafo precedente.

El impuesto mencionado en el primer párrafo será también aplicable al combustible gravado consumido por el responsable, excepto el que se utilizare en la elaboración de otros productos sujetos al mismo, así como sobre cualquier diferencia de inventario que determine la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, siempre que no pueda justificarse la diferencia por causas distintas a los supuestos de imposición.

A los fines del presente gravamen se entenderá por gasoil al combustible definido como tal en el artículo 4° del anexo 74 de fecha 22 de enero de 1998 y sus modificatorios, reglamentario del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural. El biodiésel que fuera empleado como combustible líquido en la generación de energía eléctrica, se encontrará exceptuado del presente impuesto.

Teniendo en consideración que la Secretaría de Energía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios ha emitido las normas técnicas que posibilitan la utilización del gas licuado para uso automotor, la transferencia de dicho combustible, en el caso de estaciones de carga para flotas cautivas, resultará alcanzada por el presente impuesto.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.
Jorge M. Capitanich. – Axel Kicillof.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DE LOS SEÑORES DIPUTADOS MIGUEL BAZZE, LUIS PASTORI, MIGUEL GIUBERGIA, ENRIQUE VAQUIÉ, DANIEL KRONEBERGER Y FRANCISCO TORROBA

Señor presidente:

Tenemos el agrado de dirigirnos a vuestra honrabilidad a fin de fundar nuestra disidencia parcial al dictamen de comisión del proyecto de ley que lleva el número 1-P.E.-2014, por el cual se modifican las leyes 23.966 y 26.028, sobre impuesto a los combustibles líquidos y gaseosos, estableciéndose que el pago del gravamen, cuando se trate de biodiésel combustibles, estará satisfecho con la alícuota que abona el componente gasoil.

Si bien entendemos que el proyecto de ley 1-P.E.-2014 puede favorecer a la industria de biocombustibles, creemos que no es suficiente. Ésta es una oportunidad para sancionar una verdadera ley que clarifique ciertos aspectos impositivos sobre el biodiésel, y de tal manera elimine la situación de inseguridad jurídica causada por las lagunas jurídicas existentes y los reiterados cambios de rumbo del gobierno nacional en la materia, que han generado sólo distorsiones y diferencias entre los actores del negocio.

Es por ello que planteamos la presente disidencia parcial, principalmente con un sentido técnico y sin afectar el espíritu en general del proyecto.

En relación al artículo 1° del proyecto oficial, en cuanto a la sustitución del artículo 4°, título III, capítulo I, de la ley 23.966, entendemos que, como los impuestos no pueden exceptuarse sin previamente haber sido fijados por ley, debemos retomar la potestad tributaria del Congreso Nacional a fin de eliminar la inseguridad jurídica que afecta al sector de biocombustibles; debería en primer lugar gravarse e incorporarse al artículo, fijándose una alícuota y un precio en pesos por concepto por litro.

Por otro lado, dado que ésta es una industria incipiente en materia de biocombustibles, ya que empezó a desarrollarse en 2007, y a fin de dar previsibilidad y estabilidad al desarrollo de la misma, se debería fijar un plazo mayor al establecido por el Poder Ejecutivo, más allá de su facultad para prorrogar el mismo.

Por su parte, en relación al artículo 2° del proyecto, en lo referido a la sustitución del artículo 1° de la ley 26.028, no debemos perder de vista que por ley 26.422, artículo 37, ya se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2024 el impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito o importación de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya. Es por ello que sería un sinsentido adelantar la fecha del vencimiento de la prórroga al año 2015, si a su vez se faculta al PEN para volver a prorrogarlo.

Por otro lado, se considera que la excepción de pago de este impuesto debe establecerse para la producción total de biocombustible y no sólo acotarse al destinado

a la generación de energía eléctrica, el cual hoy representa menos del 10 % de la producción total.

Lo establecido en el proyecto original tal como ha sido presentado no resuelve la asimetría existente entre el gasoil importado, que hoy tributa un 41 % menos que el biodiésel. La desigualdad es aún mayor si tenemos en cuenta el nivel de corte que ha establecido la Secretaría de Energía del 10 % y del 8 % para el combustible y energía eléctrica, respectivamente.

Las medidas llevadas adelante por el gobierno nacional han generado una fuerte crisis en esta industria, una caída en la producción y un aumento de la capacidad ociosa superior al 50 % en la actualidad. Todo ello manifiesta la falta de una política programada e integral en lo que se refiere al desarrollo de energías renovables en la Argentina.

Una muestra más de improvisación por parte del gobierno nacional que impacta negativamente en el crecimiento de la economía argentina, en el desarrollo de la agroindustria y del interior del país y en la generación de empleo.

Lo propuesto en esta disidencia tiene principalmente un sentido técnico, son pequeños pero significantes cambios que si son tomados en cuenta podrían dar forma a una verdadera ley que otorgue competitividad y previsibilidad a un sector dinámico de la economía argentina, capaz de generar divisas, empleo e inversiones, pero que requiere, a su vez, al igual que el resto de los sectores, reglas de juego claras para poder seguir creciendo e invirtiendo en la Argentina.

Miguel Á. Bazze. – Luis M. Pastori. – Miguel Á. Giubergia. – Enrique A. Vaquié. – Daniel R. Kroneberger. – Francisco J. Torroba.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DE LA SEÑORA DIPUTADA ALICIA CICILIANI Y DEL SEÑOR DIPUTADO OMAR DUCLÓS

Señor presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a efectos de elevar los fundamentos de la disidencia parcial al dictamen de mayoría que ha considerado el mensaje 556 del 21 de abril de 2014 y proyecto de ley por el cual se modifican las leyes 23.966 y 26.028, sobre impuesto a los combustibles líquidos y gaseosos, estableciéndose que el pago del gravamen, cuando se trate de biodiésel combustibles, estará satisfecho con la alícuota que abona el componente gasoil (expediente 1-P.E.-2014).

En 2006 se sancionó la ley 26.093, Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustibles, con el objetivo de privilegiar la industrialización de materias primas. El gobierno compartía esa visión, Néstor Kirchner la reglamentó en 2007 y Cristina Kirchner, que en ese momento era senadora, votó a favor. Con el correr de los años, la Argentina llegó a posicionarse como cuarto productor y primer exportador mundial de biodiésel. El

80 % de la producción se lleva a cabo en la provincia de Santa Fe.

La producción de biocombustibles presenta un carácter estratégico, tanto por la agregación de valor a las materias primas producidas localmente como también por el rol que ocupa en la matriz energética nacional. Además es destacable la relevancia de su promoción a partir de su carácter de recurso renovable con bajo nivel de contaminación.

Sin embargo, la industria argentina del biodiésel hoy se encuentra en crisis.

Una de las problemáticas que atraviesa está relacionada con el tratamiento impositivo desigual que tiene el biodiésel respecto al gasoil importado, ya que las mezclas de gasoil con biodiésel tributan en surtidor el 41 % de impuestos, que se componen del impuesto a la transferencia de combustibles líquidos y el gas natural (ley 23.966, texto ordenado, título III, capítulo I) alicuota: 19 % + el impuesto a la transferencia o importación de gasoil (ley 26.028) alicuota: 22 %. El gasoil importado está exento de estos tributos por ley de presupuesto, lo que provoca una desigualdad de condiciones y por ende menor competitividad del biodiésel, que se solucionaría al establecer un tratamiento impositivo igualitario para el gasoil importado y el biodiésel nacional. De esta manera se podría generar un importante ahorro de divisas por la sustitución de importaciones de gasoil por biodiésel de producción nacional.

El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo nacional está relacionado con este tema y modifica:

–Artículo 4º del capítulo I, título III, de la ley 23.966 (impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural): exime al biodiésel de este impuesto (actualmente la alicuota que abona es del 19 %) hasta el 31 de diciembre de 2015.

–Artículo 1º de la ley 26.028 (impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil con afectación específica al desarrollo de proyectos de infraestructura vial y otros): exime al biodiésel del impuesto (actualmente la alicuota que abona es del 22 %) sólo cuando fuera empleado como combustible líquido en la generación de energía eléctrica.

Si bien estas modificaciones representan una mejora con respecto a la situación anterior, consideramos que en este punto hay cuestiones que deben modificarse y así colocar al biodiésel en total igualdad tributaria con respecto al gasoil importado, a saber:

–Que no sólo el biodiésel que se destina al mercado eléctrico goce de la exención del impuesto previsto por la ley 26.028, sino que este beneficio alcance a todo el biodiésel de origen nacional, cualquiera sea el destino o nicho de mercado que tenga.

–Que la exención impositiva que prevé la ley 23.966 no sea hasta el 31 de diciembre de 2015,

sino que lo sea por el mismo plazo que contempla la ley 26.093 para el régimen de promoción de los biocombustibles.

En conclusión, este proyecto de ley representa una mejora, con las disidencias planteadas en el párrafo anterior, pero sin duda para que se resuelva la crisis que atraviesa la industria resulta prioritario solucionar también los siguientes temas:

–Incertidumbre en el precio: todas las empresas en conjunto sufren la falta de publicación en tiempo, por el gobierno, de los precios del mercado interno, generando contingencias e incertidumbre en la operatoria comercial. La industria del biodiésel es una industria de transformación que convierte una materia prima –aceite– en un producto –biodiésel– con mayor valor agregado. La falta de actualización de los precios internos (que ha llegado a acumular más de tres meses de retraso) obliga a las empresas a realizar entregas al mercado con precios de meses anteriores, muy por debajo de sus costos, y desconociendo si el precio que finalmente sea autorizado resulte efectivamente compensatorio.

–Altos niveles de alicuotas de derechos de exportación e imprevisibilidad del nivel de retención a pagar: las exportaciones a nuevos destinos, necesarias para compensar la controversial e importante pérdida de las importaciones de la comunidad europea (principalmente por un injustificado arancel por antidumping a la industria argentina que impuso la Unión Europea desde mediados de 2012), se encuentran seriamente afectadas. Con las alicuotas móviles vigentes (27,6 % para marzo de 2014) la competitividad del biodiésel argentino es prácticamente nula. Así lo demuestra claramente la ostensible caída de las exportaciones de los últimos dos años, que declinó de 1,7 millones a 1,1 millones de toneladas en ese período, en tanto se prevé un derrumbe aún mayor en 2014.

Adicionalmente, al problema principal que es el alto nivel de la alicuota de derechos de exportación, se suma la imprevisibilidad en su cálculo, ya que las alicuotas se están fijando al momento del embarque y no al de la concertación del negocio. Eso provoca diferencias en el porcentaje de la alicuota por establecer, generando incertidumbre en la previsión del resultado del negocio.

La menor exportación de biodiésel impacta en un mayor excedente de aceite de soja, lo que ocasiona menores precios y una mayor capacidad ociosa, que actualmente asciende al 40 %, todo lo cual genera un menor ingreso de divisas al país. Esto implica menor recaudación fiscal y menos proyectos de inversión, por menor agregado de valor en origen con menor trabajo empleado en la Argentina.

En virtud de lo expuesto es que presentamos esta disidencia parcial.

Alicia M. Ciciliani. – Omar A. Duclós.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DE LOS SEÑORES DIPUTADOS FEDERICO STURZENEGGER Y ALBERTO TRIACA

Señor presidente:

Abordamos este tema desde una perspectiva favorable. Defender y promocionar la industria del biodiésel es promocionar y defender la adición de valor agregado a nuestra producción primaria. Defender y promocionar la industria del biodiésel es contribuir a las economías regionales. Asimismo, nuestro espacio ve en general con buenos ojos la baja de una carga tributaria, ya que consideramos que la misma es excesivamente onerosa para empresas e individuos en nuestro país.

Pero, a pesar de estas cuestiones, no puede aceptarse cualquier baja de impuestos sin analizar si hay alternativas mejores, sin un análisis de quiénes son los beneficiarios, de cómo se sustituyen los recursos, o sobre el potencial impacto sobre el gasto público.

Antecedentes

En el cuento *Pierre Menard autor del Quijote*, Jorge Luis Borges compara el *Quijote* escrito por Pierre Menard varios siglos después de que Cervantes escribiera el original. Los textos son idénticos, pero diferentes porque las condiciones que los determinaron eran distintas. En este sentido, los textos, aunque idénticos en su redacción, eran diametralmente diferentes en su esencia.

Es imposible no referenciar este texto cuando uno lee el proyecto que envían el jefe de Gabinete Capitanich y el ministro Kicilloff, que dice: “En el biodiésel combustible el impuesto estará totalmente satisfecho con el pago del gravamen sobre el componente gasoil u otro componente gravado”, y el texto del decreto 1.396 del año 2001, donde el ministro Cavallo dictaminaba: “En el biodiésel combustible el impuesto estará totalmente satisfecho con el pago del gravamen sobre el componente gasoil u otro componente gravado”.

Pero claro, en 2001 de lo que se trataba era de impulsar una industria incipiente con un potencial de crecimiento importante con un incentivo con un horizonte, que en aquel momento se estipuló en 10 años. En 2014 de lo que se trata es de sostener la renta de una industria ya madura y que sufre las consecuencias de las políticas gubernamentales, en particular la confiscación de YPF, que cerró los mercados de exportación del biodiésel. Adicionalmente, la propuesta del Poder Ejecutivo tiene un plazo de vigencia que revela el interés coyuntural de la propuesta, ya que rige hasta el 31 de diciembre de 2015, es decir, virtualmente, hasta el fin del mandato de este gobierno.

En este proyecto, en definitiva, de lo que se trata es de proteger la renta de una industria madura con recursos públicos. ¿Es ésta la mejor manera de hacerlo? ¿La solución propuesta es la mejor para el ciudadano común? Nuestra discrepancia con la manera de resolver el tema es lo que motiva nuestro voto en disidencia.

Un poco de historia

El proyecto de ley bajo análisis tiene por objeto establecer incentivos tributarios a fin de favorecer al sector productor de biodiésel, para lo cual propone, por un lado, sustituir el artículo 4° del capítulo I del título III, “Impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural” de la ley 23.966, a los efectos de establecer que en el caso del biodiésel combustible el impuesto estará satisfecho con el pago del gravamen sobre el componente gasoil u otro componente gravado, y que el biodiésel puro no podrá ser gravado hasta el 31 de diciembre de 2015. Por otra parte, plantea simultáneamente promover el uso de biodiésel combustible en la generación de energía eléctrica, para lo cual propicia la modificación del artículo 1° de la ley 26.028 a fin de exceptuar del impuesto allí previsto al biodiésel que fuera empleado en dicha actividad.

Es una medida que favorece el estímulo de un sector relevante para el desarrollo y la diversificación de la matriz productiva nacional, como lo es la producción de biocombustibles. Dicha industria reviste un carácter estratégico, no sólo porque en sí misma constituye un avance hacia la elaboración y comercialización de productos de mayor valor agregado local, sino también por el rol clave que puede desempeñar frente al preocupante déficit energético del que es víctima nuestro país en la actualidad. Estas razones nos motivan a dar nuestra conformidad respecto de la aprobación del proyecto de ley.

Sin embargo, es preciso destacar que la medida no constituye más que un paliativo, que no apunta a la resolución de las dificultades centrales por las que atraviesa el sector en el presente.

La producción local de biodiésel ha experimentado un pujante crecimiento aproximadamente desde el año 2007, explicado de manera primordial por el notable dinamismo de la demanda externa, en especial de la Unión Europea. La utilización de mayores porcentajes de combustibles renovables, y la consecuente reducción del componente fósil de los combustibles consumidos, han sido objetivos explícitos de las políticas de mediano y largo plazo de los países europeos. Dicho fenómeno, sumado a la elevada competitividad no sólo de la producción primaria nacional sino de toda la cadena de valor sojera, propició que esta reciente industria tuviera un fuerte crecimiento entre los años 2007 y 2011, período en el que la capacidad instalada de producción de biodiésel se incrementó de 560.000 toneladas hasta alcanzar, aproximadamente, los 4.000.000 de toneladas al año.¹

El punto esencial que debe ser resaltado consiste en que el principal destino para el biodiésel de producción nacional ha sido, y es, la exportación. Hasta el año 2011, más de un 70 % del biodiésel producido localmente se exportaba. Sus ventas externas se incre-

¹ Fuente: Cámara Argentina de Energías Renovables (CADER).

mentaron de 139,6 millones de dólares en 2007 a 2.088 millones en 2011,² cifras que evidencian el impresionante crecimiento exportador del sector y lo postulaban como una potencial fuente valiosa de divisas para la economía, en el caso de continuar su expansión. La Unión Europea (UE) constituía el destino por excelencia de la mayor parte de las ventas, y España en particular era el primer importador de biocombustibles argentinos. Por tomar un ejemplo, en el año 2011 más de un 47 % de las exportaciones argentinas de biodiésel fueron destinadas hacia ese país; y el 55 % del total de las compras exteriores de biocombustibles que realizó España procedieron de la Argentina.

No obstante, el pujante dinamismo de este incipiente pero prometedor sector industrial se vio violentamente interrumpido por un conjunto de acciones impulsadas desde el gobierno nacional. En abril del año 2012, el anuncio presidencial sobre la decisión de nacionalizar el 51 % de las acciones de la empresa Repsol-YPF, mediante un procedimiento claramente inconstitucional, ocasionó una inmediata represalia por parte del gobierno español: la primera medida que anunció Rajoy contra la Argentina tras la decisión de expropiar la petrolera fue la de frenar la compra de biodiésel, el 20 de abril de 2012. Sólo en el primer trimestre de ese año la Argentina había vendido 272.898 toneladas de biodiésel a España, lo que representaba un 66,3 % del total de las exportaciones de ese producto.

A partir del atropello jurídico que significó la confiscación de las acciones de YPF en manos de Repsol y de la respuesta inmediata de España, la UE llevó adelante diversas medidas de neto corte proteccionista con el objetivo de excluir del mercado europeo al biodiésel argentino. Este proceso redundó en que la UE terminara fijando aranceles al biodiésel local en mayo de 2013, alegando que las empresas argentinas realizaban prácticas de dumping, lo cual impactó de manera muy negativa sobre las ventas externas del sector. Como consecuencia de estas restricciones, las exportaciones de biodiésel se redujeron marcada y sostenidamente en 2012 y 2013, totalizando el año pasado en 1.227 millones de dólares, un 42 % inferiores a lo que habían sido en 2011, originando un marcado deterioro del nivel de actividad del sector productor de biocombustibles.

Este caso constituye un claro ejemplo de los efectos perjudiciales que desde nuestro espacio anticipamos que acarrearía el procedimiento inconstitucional por el cual se expropió YPF. Las consecuencias de estos procedimientos no se circunscriben sólo a las inversiones en el sector petrolero en particular, sino que tuvieron y tienen incommensurables efectos negativos sobre la economía argentina en su conjunto. Un sector en franco crecimiento, que comenzaba a posicionarse como una significativa fuente de divisas, empleo y agregación de valor en la matriz energética nacional, terminó siendo

severamente golpeado por las actitudes improvisadas del gobierno nacional.

Pero las desventuras del biodiésel no tuvieron que ver sólo con las medidas adoptadas por los países importadores, ya que el gobierno contribuyó adicionalmente con su cuota habitual de discrecionalidad y necesidad recaudatoria. Otros factores que habían contribuido en forma decisiva al explosivo desarrollo que tuvo el sector de los biocombustibles, a partir del año 2007, estuvieron relacionados, por una parte, con la ley 26.093 (sancionada en 2006, y que establecía una serie de sustanciosos incentivos al sector), y por otra, con la importante diferencia arancelaria que por ese entonces existía a favor de la exportación de biodiésel, con respecto a otros subproductos de la soja. Para los biocombustibles, las retenciones estipuladas se ubicaban alrededor de 20 puntos porcentuales por debajo de las que se aplicaban a las harinas, aceites y porotos de soja.

Sin embargo, esto terminó en agosto de 2012, cuando, meses después del freno de las compras españolas, luego de que el por entonces viceministro de Economía, Axel Kicillof, decidió intervenir el mercado, aumentando las retenciones al biodiésel del 14 % al 32 %, llegando el alza efectiva al 24 % (una vez realizado el balance entre derecho y reintegros). Las negociaciones posteriores con empresarios del sector terminaron por ubicar la retención efectiva en torno al 19 % móvil, ajustable cada quince días. Estas idas y venidas regulatorias generaron un altísimo y costoso grado de incertidumbre en el sector que hizo más difícil que los propietarios de las pymes locales volviesen a confiar y a invertir a mediano y largo plazo en el negocio de biocombustibles.

La situación actual, como consecuencia de lo descrito, es bastante apremiante, con plantas que trabajan a la mitad de su capacidad instalada o que directamente tuvieron que parar sus motores. Ante la reducción de la participación argentina, la producción de Brasil de biodiésel escala posiciones y se consolida a nivel mundial. Según un informe de la consultora Agripac, el país vecino podría pasar a ser uno de los principales exportadores de biodiésel este año, apuntalado por el apoyo del gobierno brasileño y la puesta en marcha de veintidós nuevas plantas productoras, mientras la Argentina pierde mercados. Para describir este proceso perverso, debe remarcar que el biodiésel argentino se está colocando actualmente a precio de remate en naciones africanas. En marzo pasado el precio promedio de exportación fue de apenas 801 u\$/tonelada (el valor más bajo desde septiembre de 2009).

En conclusión, las problemáticas que actualmente atraviesa la producción nacional de biocombustibles se encuentran estrechamente relacionadas con erróneas decisiones tomadas en el pasado por el gobierno nacional, y que nuestro bloque cuestionó fuertemente en el momento en que estaban siendo implementadas. El principal obstáculo que frenó el sostenido crecimiento

² Fuente: Cámara Argentina de Biocombustibles (CAR-BIO).

que venía experimentando el sector hasta 2011 consistió en el bloqueo de sus exportaciones por parte de su primer comprador. El proyecto de ley bajo análisis sólo propone medidas de incentivo para la producción destinada al mercado interno a costa de los impuestos de los argentinos, cuando la principal fuente de dinamismo constituye el abastecimiento de la demanda externa. Un dato de la realidad que refleja el potencial mercado que hemos dilapidado con malas y erráticas políticas se manifiesta en el hecho de que ya muchos países, entre ellos Brasil, están invirtiendo seriamente en el sector, abocando sus esfuerzos a suplir la demanda que dejó de abastecer la Argentina.

Una propuesta superadora

Actualmente, la retención efectiva es del 21,75 %. El gobierno aumentó las retenciones al biodiésel cuando el precio de exportación cayó al nivel más bajo desde la crisis financiera internacional. Esto fue particularmente oneroso, ya que los precios de exportación del biodiésel argentino –luego del bloqueo comercial europeo– se derrumbaron a los niveles presentes en la crisis financiera internacional de 2009. A pesar de eso el gobierno nacional incrementó las retenciones vigentes sobre el biocombustible.

Entre diciembre de 2013 y el 14 de marzo de este año la retención efectiva vigente sobre el biodiésel fue de 20,91 %. El 17 de marzo se aplicó una rebaja para llevarla al 18,53 %. Pero duró poco: a partir del 26 de marzo pasado el derecho efectivo volvió a aumentar para ubicarse en 21,75 %.

Por ello, la Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO) alertó que la Argentina perdió el liderazgo mundial en biodiésel, ya que se estanca la industria por las elevadas retenciones: “Aumenta la capacidad ociosa de una industria líder debido a los imprevisibles y altos derechos de exportación, que le hacen perder competitividad internacional y le impiden ganar nuevos mercados externos”.

Las exportaciones a nuevos destinos, necesarios para compensar la controversial e importante pérdida de las importaciones de la Comunidad Europea, se encuentran seriamente afectadas ya que los altos niveles de las alícuotas de derechos de exportación dificultan significativamente la posibilidad de realizar ventas al exterior y la búsqueda de nuevos mercados. Con las alícuotas móviles vigentes la competitividad del biodiésel argentino es prácticamente nula, como lo demuestra claramente la ostensible caída de las exportaciones de los últimos dos años, que declinó de 1,7 millones anuales a 1,1 millón de toneladas en ese período, en tanto se prevé un derrumbe aún mayor en 2014. Adicionalmente al problema principal, que es el alto nivel de la alícuota de derechos de exportación, se suma la imprevisibilidad en su cálculo, ya que las alícuotas se están fijando al momento del embarque y no al de la concertación del negocio.

Una propuesta superadora que planteamos desde nuestro espacio consiste en la reducción, con el mismo costo fiscal, de las retenciones a la exportación que se aplican a los biocombustibles, con el objetivo de actuar sobre las verdaderas causas que explican su nivel de actividad. Según el propio presidente de la comisión, lo que se está tratando representa un costo fiscal de 2.300 millones de pesos anuales (un costo de unos 2,3 millones de pesos por cada empleo en riesgo, según estimaciones de la Cámara Argentina de Biocombustibles, CARBIO).

Estos recursos permitirían una reducción de las retenciones a algo más de la mitad, potenciando la creación genuina de valor y no simplemente generando una transferencia del contribuyente a la industria.

De la misma manera, pensamos que atacar la fuente del problema es retomar con urgencia la discusión sobre las restricciones europeas, habida cuenta de que el diferendo con Repsol ha quedado superado. Ésa sería una solución que proyectaría la industria al crecimiento sin costarle al contribuyente, que ahora se ve en la necesidad de financiar la capacidad ociosa de una industria que por las propias políticas del gobierno ha quedado diezmada. ¿Qué se ha hecho en este sentido? Nada que permita visualizar una solución cercana al problema.

Conclusiones

Ante este escenario, nos encontramos tratando un proyecto de ley que creemos no apunta a generar una verdadera solución para el sector. No estamos discutiendo si deben eliminarse o reducirse los derechos de exportación de manera de generar un incentivo para desarrollar más y mejor la producción nacional, sino solamente una medida que, en cierta manera, representa un efecto placebo para mejorar la rentabilidad actual del productor interno y que no beneficia directamente al consumidor.

De cualquier manera debemos destacar que el proyecto no contempla tampoco cómo se van a compensar los menores recursos fiscales: ¿se va a aumentar el impuesto inflacionario? ¿Se va a bajar otro gasto? No es serio proponer bajas impositivas sin explicitar cómo se mantiene el balance presupuestario a partir de esta medida.

También debe hacerse referencia a que una ley que autoriza al Ejecutivo a prorrogar un impuesto es de constitucionalidad al menos dudosa.

De todas maneras, tal y como hicimos en oportunidad de expedirnos sobre el acuerdo de solución amigable por YPF-Repsol, no está en el ánimo de nuestro bloque frenar toda iniciativa que represente un incentivo fiscal que estimule la inversión en la actividad y que beneficiaría a una industria clave para la matriz productiva local, y por ello firmamos en disidencia, ya que entendemos que resulta insuficiente para lograr una verdadera solución de los problemas

del sector y que habiendo mejores soluciones estas no han sido consideradas.

Federico A. Sturzenegger. – Alberto J. Triaca.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR DIPUTADO CLAUDIO LOZANO

Señor presidente:

Venimos a manifestar nuestra disidencia parcial al dictamen de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Energía y Combustibles recaído en el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo nacional por el cual se modifican las leyes 23.966 y 26.028, sobre impuesto a los combustibles líquidos y gaseosos, estableciéndose que el pago del gravamen, cuando se trate de biodiésel combustibles, estará satisfecho con la alícuota que abona el componente gasoil, en base a los fundamentos que ordenamos en los siguientes puntos:

- I. Caracterización general del proyecto.
- II. La situación de la Argentina: marco legal y estructura productiva del sector del biodiésel y del bioetanol.
- III. Los biocombustibles como alternativa renovable: una imprescindible contextualización.
- IV. Los argumentos favorables y antagónicos en el debate sobre los biocombustibles.
- V. Aspectos socioeconómicos e impacto ambiental.
- VI. La problemática de la seguridad alimentaria.
- VII. Conclusiones. Los biocombustibles: ¿pueden ser pensados como parte de una estrategia para una propuesta alternativa?

A continuación, detallamos estos cuatro puntos:

I. Caracterización general del proyecto

Este proyecto de ley se enmarca en la decisión adoptada por la Comisión Europea en mayo de 2013 y refrendada a fines de noviembre, que estableció importantes restricciones para la entrada al mercado europeo del biodiésel producido en la Argentina, cuya producción, desde 2007 en adelante, viene creciendo al compás del mecanismo promocional creado por la ley 26.093, sancionada en mayo de 2006. Ello permitió que una parte importante de la producción de aceite de soja se canalizara a la producción de biodiésel, que, hasta fines de 2012, era exportado a los mercados europeos, con destino preferencial a España. En total, alrededor del 65% de lo producido –casi 2.500.000 toneladas en 2012– se destinó al mercado de exportación, y el restante 35% al mercado interno. Este porcentaje que va al mercado interno tiene, a través del mecanismo legal antes enunciado, una obligatoriedad de corte del diésel ecológico con el gasoil de origen fósil que se estableció en un 7% originalmente y que, a fines de 2013, fue elevada al 10%, corte que debería estar vigente desde el 1° de marzo de este año.

A partir de la situación creada en 2013 con las restricciones aplicadas por la Unión Europea, se intenta ahora canalizar parte de esa producción que no puede

entrar a Europa al mercado doméstico. En ese sentido, el corte del 10% determina un tipo de uso, que es el destinado al combustible para vehículos, y también hay otro uso del biodiésel, que se destina como insumo para la generación de energía eléctrica, con el objetivo de morigerar el impacto que tiene la importación de gasoil que, según está previsto en el presupuesto del año en curso, puede importarse sin carga impositiva para ser destinado a las centrales termoeléctricas que usan gasoil como sustituto del gas natural, que escasea desde hace años.

El texto del proyecto enviado, en tal sentido, opera sobre dos legislaciones específicas. Una es la ley 23.966, de 1991 y modificada en distintas ocasiones, que es la que estableció el impuesto a los combustibles líquidos y al gas natural, con diferentes valores de percepción según el tipo de combustible. En el caso del gasoil, esa alícuota se estableció en el 19%, con un piso de \$0,5375 por litro que rige para todos los tipos de combustible. Lo que aquí se modifica es muy simple: se exime de este 19% al biodiésel destinado al corte con el gasoil de origen fósil. Asimismo, el biodiésel puro queda totalmente desgravado. La otra legislación específica que modifica es la ley 26.028, del año 2005. Esta ley estableció un impuesto sobre la transferencia del gasoil que provenga ya sea a título oneroso o gratuito o de la importación, alícuota que estaba en un 22%. En este caso, se exceptúa de la totalidad de esa percepción al biodiésel que se destine como combustible líquido a la generación de energía eléctrica. Es importante tener en cuenta que, en relación al biodiésel, ya desde noviembre de 2001 y vía decreto, el por entonces gobierno nacional a cargo de la Alianza había establecido un período de 10 años de desgravación para el biodiésel, que venció a fines de 2011. Desde 2012 y durante 2013, el biodiésel combustible cuyo uso se destinó al corte con el gasoil comenzó a pagar los tributos enmarcados en las legislaciones señaladas, ya que esa protección de diez años había vencido. Sin embargo, ya estaba vigente desde 2006 el régimen promocional que establecía la desgravación en forma taxativa, lo cual hizo que el sector –dominado preferentemente por las grandes empresas aceiteras– presionara por la ratificación de las excepciones impositivas, que durante 2012 y 2013 se cobraron efectivamente desde el fisco. En concreto, esto es lo que se está discutiendo en la actual coyuntura.

Por ende, la situación quedaría de la siguiente manera: el biodiésel del mercado interno que se vuelque a la generación de energía eléctrica como sustituto del gas natural quedará exceptuado de estos gravámenes, con lo cual la desgravación alcanza al 41%, que es el producto de sumar el 19% y el 22% correspondientes a las legislaciones previamente descritas. Mientras que el biodiésel destinado al corte con gasoil de origen fósil queda exento del impuesto del 19%, y en este caso el impuesto estará totalmente satisfecho con el pago del gravamen sobre el componente gasoil.

Estas modificaciones regirán hasta el 31 de diciembre de 2015, y el Poder Ejecutivo nacional queda facultado para prorrogar las citadas disposiciones.

Finalmente, podríamos reflexionar en los siguientes términos. Si se piensa este proyecto desde la tradicional perspectiva cortoplacista del oficialismo, la fundamentación del mismo va dirigida a asegurar el corte del gasoil con el 10% de origen biológico de manera tal de absorber, además, una parte de la producción que se destinaba al mercado europeo y, por otro lado, a proveer a las usinas térmicas con más biodiésel para reemplazar en la medida de lo posible el gasoil que se quema en la generación de energía eléctrica. En ambos casos, se canalizan las demandas del sector de producción de biodiésel, con el argumento de las ventajas vinculadas al mantenimiento del funcionamiento de las plantas de producción de biodiésel –y con ello, de los puestos de trabajo– y del reemplazo parcial de cuotas de producción que se destinaban al mercado externo –ahora cerrado– que se redireccionan al mercado interno. Todo ello, bajo la premisa de agregado de valor que esta industria comporta y con el objetivo de diversificar la matriz energética. Estos dos objetivos son altamente cuestionables desde una perspectiva de largo plazo, cruzada por los criterios de sostenibilidad, accesibilidad y factibilidad de la política energética, y se cruza con un objetivo mayor, que es el de la seguridad alimentaria, ya que sería desaconsejable, en el largo plazo, hacer uso de alimentos como insumos para la producción de energía, lo cual se da de patadas con los criterios antes descritos. Téngase en cuenta que, ante la posibilidad de la desgravación total del biodiésel, este producto sería muy competitivo en relación al gasoil importado, que, por otra parte, según está establecido en la ley de presupuesto vigente, puede importarse sin impuestos hasta los 7 millones de metros cúbicos en todo 2014. Con lo cual, tenemos un horizonte de desgravaciones que terminan convirtiéndose en fondos que el Estado no recauda y que van a parar, por distintas vías, a cerealearas y aceiteras y a empresas hidrocarburíferas.

II. La situación de la Argentina: marco legal y estructura productiva del sector del biodiésel y del bioetanol

La ley 26.093, aprobada a mediados de 2006, establece un régimen de promoción y regulación de los biocombustibles con el objetivo de reducir la dependencia de los carburantes líquidos de origen fósil.

El régimen de promoción fiscal se extiende por 15 años y estipula un conjunto de exenciones particularmente dirigidas al etanol, biodiésel y biogás. Entre los beneficios más importantes se pueden mencionar:

- Exención del impuesto a los combustibles líquidos y gas.

- Exención al impuesto al gasoil.

- Exenciones en el pago de tasas hídricas.

A su vez, “siempre y cuando su capital mayoritario pertenezca al Estado y/o a productores agropecuarios y/o cooperativas de productores agropecuarios, co-

rresponderá la liberación de IVA por 15 años en las compras de materias primas, insumos y bienes de uso, y en las ventas de biocombustibles y subproductos de su proceso industrial”.³ Se estima que la aplicación de estos incentivos demandará entre 700 y 800 millones de pesos anuales al Estado nacional.

Por otra parte, “para asegurar un mercado para estos productos, la ley estipula que las expendedoras deberán ofrecer gasolinas que contengan 5% de etanol y gasóleo con 5% de biodiésel después de los cuatro años de promulgada la ley”.⁴ Esto significaba que, para 2010, debía garantizarse el corte mencionado tanto en el gasoil como en las naftas. Este corte se ha ampliado, a fines de 2013, a un 10% como máximo.

En lo que respecta a los proyectos que actualmente están en marcha, según datos de la Secretaría de Energía hay alrededor de 25 emprendimientos de producción de biodiésel habilitados. Entre ellos, se destacan Ecofuel –que es una sociedad entre Aceitera General Deheza y Bunge– y Renova –*joint venture* entre Glencore y Vicentín–, con capacidad instalada para la producción de más de 200.000 toneladas anuales. Una tercera planta con producción a escala es Unitec Bio, del grupo Eurnekian, con idéntica capacidad de producción.⁵

A su vez, hay otros proyectos que comenzaron a funcionar plenamente hacia 2011, y que posibilitaron llevar la producción de biodiésel a más de 2,5 millones de toneladas al año, dato más que relevante si se tiene en cuenta que la capacidad instalada –hacia fines de 2012– que cuenta con habilitación del gobierno es de casi 3 millones de toneladas por año. Entre ellos están Louis Dreyfus –con una capacidad estimada de producción de 300.000 toneladas/año–, Patagonia Bioenergía –alrededor de 200.000 toneladas–, Molinos y Explora, ambas con una producción estimada de 100.000 toneladas/año.⁶ En líneas generales, se calcula que, hacia 2013, la capacidad instalada de producción permitía llegar a los 4,3 millones de toneladas anuales, mientras que la producción final de 2013 fue cercana a los 3 millones de toneladas.

Asimismo, es importante señalar que todos estos emprendimientos tienen como destino fundamental la exportación, lo cual está íntimamente vinculado a las características de la normativa vigente que, tal como se vio, estipula incentivos y exenciones fiscales que hacen particularmente atractiva la salida exportadora. En los primeros meses de 2008, casi toda la producción de

³ Bravo, Elizabeth, *Encendiendo el debate sobre biocombustibles. Cultivos energéticos y soberanía alimentaria en América Latina*, capítulo 8, Ed. Capital Intelectual, Bs. As., 2007, pp. 68-69.

⁴ Bravo, Elizabeth, ob. cit., p. 68.

⁵ Ver Secretaría de Energía y Kantor, Damián: “Biocombustible: las empresas que ganan con la fiebre exportadora. El imán de los agrocombustibles”, iEco, *Clarín*, Bs. As., domingo 29 de junio de 2008.

⁶ Ver Kantor, Damián, ob. cit.

biodiésel –alrededor de un 85%– se había exportado a los Estados Unidos, y la producción total de ese año estuvo en el orden de las 600.000 toneladas.⁷ Mientras que, en 2012 el mercado europeo se tornó dominante, ya que recibía más del 80% de todo lo exportado, que ya orilló 1.600.000 toneladas aproximadamente, mientras que la producción total superó los 2.500.000 toneladas. Es decir que, entre 2008 y 2012, la producción más que se cuadruplicó. Y, en definitiva, fueron las grandes empresas aceiteras las que se hicieron de la parte del león del negocio, ya que las mismas son responsables de más del 70% de la producción y de valores similares en lo que respecta a exportación.

En el caso de la Argentina, por cada tonelada de caña procesada se obtienen unos 85 litros de etanol, resultando en un costo de materia prima de 146,6 u\$/m³ de etanol producido, mientras que para obtener etanol del maíz se requieren 2,5 toneladas de cereal por cada m³ de etanol, que al precio interno (calculando retenciones) de u\$s 126 por tonelada representa un costo de materia prima de 341 u\$/m³.⁸ Asimismo, aunque se considere el valor de los subproductos de la molienda del maíz, no se llegan a cubrir estos diferenciales de costos, con lo cual, en principio, el etanol de caña de azúcar es más eficiente –es decir, tiene una relación y/o rendimiento energético más económico– que el obtenido del maíz.⁹

Por otra parte, si se analiza la situación del biodiésel en la Argentina, “para cubrir la demanda de biodiésel a base de aceite de soja en el transporte automotor de cargas, y para un combustible que sólo posea un 20% (B20) de este componente, se estimó que deberían molerse unas 9,76 millones de toneladas de grano de soja”.¹⁰ A su vez, si se pretende cubrir la demanda del sector agropecuario, se estima que serían necesarias unas 3,70 millones de toneladas adicionales, mientras que “en el caso hipotético de querer cubrir el 100% de la demanda de combustible (diésel) mediante una mezcla de B20, implicaría unas 13,7 millones de toneladas”.¹¹

Por otra parte, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca estima que, para el año 2010 –en el que entró en vigencia lo que establece la legislación respecto al corte obligatorio–, se necesitaron unas 3.500.000 toneladas de soja –que representan un 9% de la producción actual–, para lo cual se destinaron 1.300.000 ha de soja –que equivalen a un 9% del área total sembrada– sólo para la obtención de biodiésel. Mientras que, para el año 2015, se prevé que serán

necesarias 2.300.000 ha y un volumen de 5.600.000 toneladas de soja.¹²

En lo que respecta al etanol, la Secretaría estimó que para 2010 fueron necesarias unas 550.000 toneladas –alrededor del 2,8% de la producción actual– y 106.000 ha, que representan un 3,2% del área actual de maíz. Para el año 2015, se prevé que se requerirían unas 730.000 toneladas de grano de maíz con unas 140.000 hectáreas sembradas de dicho cultivo.¹³

III. *Los biocombustibles como alternativa renovable: una imprescindible contextualización*

En primer lugar, se señala que el universo de las energías renovables parece tan vasto como inabordable, ya que las posibilidades de generación energética aluden a distintos bienes naturales cruzados con problemáticas medioambientales, climatológicas, meteorológicas, hídricas y físico-químicas. En efecto, desde la energía hidráulica –ya señalada más arriba– pasando por la eólica, la solar, la geotérmica, la mareomotriz o la vertiente vinculada a formas de generación englobadas bajo el término biocombustibles, el horizonte de alternativas que están vinculadas con lo renovable parece no tener techo.

En el contexto de esa vastedad, nos interesa trabajar la cuestión de las bioenergías. Pero antes de emprender cualquier tipo de análisis, es importante definir qué se entiende por este término y cuáles son los procesos que permiten obtener combustibles de estas fuentes renovables.

Para empezar, los biocombustibles están elaborados a partir de materia orgánica, principalmente biomasa de tipo vegetal, definida como “cualquier materia orgánica que se encuentre disponible en forma renovable y recurrente, lo cual incluye cereales y árboles provenientes de la producción agrícola, madera forestal, residuos y desechos de la madera, plantas (incluidas las acuáticas, como las algas), hierbas, residuos en fibras, desechos animales y otros materiales de desperdicio”.

Desde el punto de vista físico-químico, los biocombustibles se obtienen a partir de carbohidratos (azúcar, almidón y celulosa), aceites, proteínas, lignitos y, en mucha menor medida, de grasas animales.

Las materias primas necesarias para el desarrollo de los biocombustibles se pueden obtener tanto a partir de cultivos pensados primordialmente para consumo humano y/o animal, como el maíz, trigo, caña de azúcar, soja, girasol y la producción forestal, como de plantaciones específicamente planificadas para la obtención de energía, como el mijo perenne, la caña de azúcar, la jatropha, el sauce, la palma y las microalgas, entre otros. Asimismo, pueden también utilizarse desechos agropecuarios –como la paja y el estiércol–, industriales y aun los residuos domiciliarios luego de haber sido consumidos.

7 Ver Kantor, Damián, ob. cit.

8 Ver Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva: *Insumos para la producción de biocombustibles. Estudio exploratorio*, capítulo 3, ob. cit.

9 Ver Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva: *Insumos para la producción de biocombustibles. Estudio exploratorio*, capítulo 3, ob. cit.

10 Ver Bravo, Elizabeth, ob. cit. p. 67.

11 Ver Bravo, Elizabeth, ob. cit., pp. 67-68.

12 Ver Bravo, Elizabeth, ob. cit.

13 Ver Bravo, Elizabeth, ob. cit.

Si bien hay distintas modalidades de obtención de biocombustibles que están en etapa de investigación y desarrollo, los que se encuentran comercialmente disponibles en la actualidad –llamados de “primera generación”– son el bioetanol y el biodiésel.

El bioetanol se obtiene fundamentalmente de dos cultivos: maíz y caña de azúcar. El proceso tecnológico que se emplea para la obtención de los azúcares y alcoholes necesarios para la producción del etanol biológico recibe el nombre de fermentación. Actualmente, los Estados Unidos y Brasil son los principales productores mundiales de esta modalidad bioenergética.

En el caso de los Estados Unidos, el cultivo empleado masivamente es el maíz, cuyos productores gozan de subsidios internos y de precios sostenidos a la producción, situación que ha sido ratificada luego de la aprobación de la ley agraria estadounidense que regirá las políticas agrícolas hasta el año 2013.

En lo que respecta a Brasil, el bioetanol se obtiene de la caña de azúcar. En los últimos años Brasil no sólo ha aumentado sus tierras cultivables destinadas a la siembra de caña –extendiendo su frontera agrícola–, sino que, además, se ha consolidado como un mercado exportador importante de bioetanol. En este sentido, durante el año 2007 ha firmado acuerdos muy importantes con los EE.UU. a fin de encarar conjuntamente un ambicioso programa de producción de bioetanol en distintos países latinoamericanos como los centroamericanos, México y Colombia. Asimismo, es necesario contextualizar estas decisiones en el desarrollo de una estrategia consciente llevada adelante por los ministerios de Asuntos Agrarios, de Planificación y de Relaciones Exteriores, con el objetivo de posicionar a Brasil como un proveedor competitivo y confiable de esta alternativa bioenergética.¹⁴

El biodiésel se obtiene de una variedad de cereales como la soja (la más difundida, por cierto), el girasol o el lino y de plantas como la canola, la palma, jatropha y otras. El proceso tecnológico empleado es el de la transesterificación, por medio del cual se obtienen los aceites que serán la base para la producción del diésel ecológico. En Europa se obtiene esencialmente a partir de la canola, mientras que en otras regiones, como Asia, se utilizan masivamente el aceite de palma –Indonesia es el principal productor– o la soja y el girasol, como en el caso de la República Argentina.

Aquí es importante señalar que la Unión Europea ha aprobado recientemente un proyecto por el cual se prevé la utilización creciente de biodiésel en el parque automotor, lo cual es parte de la estrategia mayor de diversificación energética ya mencionada, que persigue el objetivo de la obtención de energía de fuentes renovables en un porcentaje del 20% para el año 2020. A su vez, en la Argentina se ha promovido una legislación parecida que estableció –para el año 2010– el

corte obligatorio de las naftas con un 5% de etanol y la utilización creciente del diésel biológico.

Por otra parte, la llamada “segunda generación” de biocombustibles consiste en el desarrollo de procesos tecnológicos que permitan obtener biodiésel a partir de materias primas que provienen del reciclado de usos anteriores (como la basura humana o los residuos de la fabricación de pasta celulósica) o de cultivos no utilizados para el consumo humano.

Un ejemplo de esto es la planta jatropha, que tiene una gran versatilidad, ya que puede desarrollarse en suelos pobres y en regiones áridas o semiáridas de bajos niveles pluviométricos, obteniendo los mejores rendimientos en suelos arenosos de fertilidad media a escasa, no aptos para el cultivo de alimentos de consumo humano. Otro ejemplo es el cultivo de microalgas en plantaciones acuáticas controladas. En estos casos, los ensayos experimentales hasta ahora realizados permiten obtener altísimos niveles de rendimiento en comparación con otros cultivos alternativos.

Sin embargo, es necesario remarcar que estas alternativas están en estudio y en franco proceso de investigación y desarrollo en distintas regiones del mundo.

Una vez concluida esta breve caracterización de las bioenergías, se abordará un análisis que cruzará las variables relación y/o rendimiento energético y costo de producción/balance energético de las alternativas comercialmente disponibles. Asimismo, se tratará de poner en foco los argumentos favorables y antagónicos cruzados por otros dos ejes: el de los impactos socioeconómicos y medioambientales y la problemática de la seguridad alimentaria.

IV. Los argumentos favorables y antagónicos en el debate sobre los biocombustibles

Retomando la inquietud inicial a partir de la cual nos preguntábamos si los biocombustibles pueden transformarse en una alternativa que permita diversificar la matriz energética reduciendo, de esa manera, la dependencia de los combustibles fósiles y aumentando, simultáneamente, los estándares de seguridad energética, intentaremos analizar los argumentos favorables y antagónicos que se plantean en el actual escenario de debate público sobre las bioenergías.

Concretamente, se identifican tres planos de argumentaciones que, en función de nuestra preocupación inicial, vinculada a la viabilidad de la alternativa de los biocombustibles como fuente confiable para diversificar la matriz energética, deben tenerse en cuenta de cara a elaborar algunas conclusiones a modo de recomendaciones.

1. Los resultados obtenidos al cruzar las variables de balance y relación y/o rendimiento energéticos.
2. Los impactos socioeconómicos y medioambientales asociados a la producción de bioenergías.
3. La problemática de la seguridad alimentaria.

¹⁴ Ver la conformación de la Comisión Interamericana de Bioetanol.

Comenzando con el desarrollo de los tres puntos señalados, un primer aspecto a abordar es el directamente vinculado al análisis estrictamente energético de los biocombustibles. En ese orden, se cruzan dos ejes de análisis que, desde nuestra óptica, son fundamentales.

Por un lado, el balance energético, entendido como “la diferencia entre la energía disponible por unidad de combustible producido y la energía necesaria para su producción en todas sus etapas: cultivo de la materia prima, transporte de ésta a la industria, la transformación y transporte hasta el uso final”.¹⁵ Aquí es importante tener en cuenta, por un lado, la situación de las bioenergías en relación a otras alternativas energéticas y, por el otro, la comparación entre distintas formas de obtención bioenergética. Por otra parte, la relación y/o rendimiento energético, entendido como la cantidad de unidades de energía que se obtienen *vis-a-vis* otras variantes que puedan tenerse en cuenta.

Un estudio reciente, realizado por David Pimentel y Tad Patzek,¹⁶ plantea una posición cuando menos pesimista o negativa, ya que sostiene que –con los métodos de procesamiento actuales– se gasta más energía fósil para producir el equivalente energético en biocombustibles. Un ejemplo comparativo señalado por estos mismos autores afirma que, por cada unidad de energía gastada en energía fósil, el retorno es de 0.778 unidad de metanol de maíz; 0,668 unidad de etanol de *switchgrass*; 0,636 unidades de etanol de madera y, en el caso de producción más ineficiente, 0,534 unidad de biodiésel de soja.

En este estudio se incluye un conjunto de factores como el gasto energético necesario para construir las plantas procesadoras y/o destiladoras, la utilización de la maquinaria agrícola y el trabajo incorporado en la obtención de los bioenergéticos.

Por el contrario, otras posiciones más bien favorables a la consolidación económico-comercial de esta alternativa –como las del Departamento de Energía de los Estados Unidos o el gobierno brasileño– sostienen que estos cálculos son parciales, ya que no cuentan la energía contenida en subproductos que son los residuos remanentes luego de que el combustible fue extraído y que pueden ser utilizados para la alimentación animal.¹⁷

Sin embargo, esas mismas posturas favorables generalmente no tienen en cuenta toda la inversión en energía que se necesita para la obtención del cultivo.

Como se puede apreciar, no existe unanimidad de criterios cuando se analiza la factibilidad del desarrollo de los biocombustibles desde el punto de vista del balance energético.

Por otra parte, si se analiza la problemática de los biocombustibles a la luz de la relación y/o rendimiento energético de distintos tipos de cultivos, se observan disparidades importantes. Tomando la hectárea como unidad de medida comparativa, se pueden apreciar los diferentes rendimientos –medidos en litros de aceite– de una diversidad de cultivos, algunos de los cuales forman parte de los desarrollos de “segunda generación” de los agrocombustibles.

En el siguiente cuadro se pueden apreciar los rendimientos obtenidos por hectárea para una diversidad de cultivos:

Producción de aceite por hectárea cosechada

Cultivo	Litros por hectárea cosechada
Soja	420 litros/ha
Arroz	770 litros/ha
Tung	880 litros/ha
Cardo	900 litros/ha
Maní	990 litros/ha
Tártago	1.320 litros/ha
Jatropha	1.520 litros/ha
Coco	2.510 litros/ha
Aceite de palta	2.600 litros/ha
Aceite de palma	5.550 litros/ha

Fuente: elaboración propia en base a datos del CLICET y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación.

De estos datos preliminares, se puede inferir una primera conclusión en lo que respecta al rendimiento energético de los cultivos involucrados en esta medición. En efecto, se aprecia que los cultivos de mejor rendimiento de aceite por hectárea no son los de origen alimentario, sino aquellas plantas que no están directamente afectadas al consumo humano y animal y que pueden cultivarse en terrenos muy hostiles desde el punto de vista climatológico.

Un caso revelador es el de la *jatropha*, al cual ya se hizo referencia. Teniendo en cuenta que esta planta puede crecer en suelos áridos y semiáridos que tienen un régimen pluviométrico no mayor a los 200 mm anuales de precipitaciones, es más que sugerente el nivel de rendimiento de aceite que se podría obtener por hectárea. Si se lo compara con la soja, la *jatropha* más que cuadruplica la producción de aceite.

Otro caso más interesante es el aceite de palma, cuyos dos grandes productores mundiales son Indonesia y Malasia. Este cultivo es más bien apto para zonas tropicales y subtropicales y los rendimientos obtenidos por hectárea son diez veces más importantes que los obtenidos por la soja.

Finalmente, está el caso particular de las microalgas cultivadas en plantaciones acuáticas y que están en fase experimental en distintas regiones del mundo. En la Argentina, existe un proyecto que se está llevando a cabo en la provincia del Chubut. Los números preliminares de rendimiento de aceite por hectárea orillan

¹⁵ Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva: *Insumos para la producción de biocombustibles. Estudio exploratorio*, capítulo 5, Dirección Nacional de Programas y Proyectos Especiales, INTA, marzo de 2008, Bs. As. p. 47.

¹⁶ Ver Bravo, Elizabeth, capítulo 5, ob. cit.

¹⁷ Ver Bravo, Elizabeth, capítulo 5, ob. cit.

los 100.000 litros, lo cual constituye un salto más que geométrico en los niveles de eficiencia y rendimiento esperados en estos cultivos. Notar que el desarrollo de algas para la obtención de aceite que pueda después procesarse para producir biodiésel no compite directamente con la producción de alimentos, lo cual aleja la factibilidad de escenarios cruzados por la problemática de la seguridad alimentaria.¹⁸

V. Aspectos socioeconómicos e impacto ambiental

Es importante señalar que no es posible analizar las alternativas disponibles haciendo abstracción del complejo conjunto de variables que inciden en la evaluación de la ecuación económico-financiero-comercial de los biocombustibles.

A su vez, las distintas realidades regionales existentes en cada comunidad nacional –en este caso, nos importa la situación de la Argentina– imponen análisis diferenciados teniendo en cuenta la mayor o menor disponibilidad de recursos naturales, financieros y humanos así como también las ecuaciones de costos que pueden variar en función de distintos factores que influyen directa o indirectamente en la producción de biocombustibles.

El espíritu más bien complejo y nada simplista que se intenta reproducir en estas páginas es la impronta adoptada por un informe de las Naciones Unidas denominado *Sustainable Energy: A Framework for Decision Makers*, publicado en mayo de 2007. Así, destaca, por un lado, “...las numerosas ventajas que derivan de los sistemas bioenergéticos en relación con la reducción de la pobreza, el acceso a la energía, el desarrollo y las infraestructuras rurales”.¹⁹

Pero también advierte que “los impactos económicos y sociales de la bioenergía deben ser evaluados con cuidado antes de tomar decisiones sobre el desarrollo del sector y sobre la naturaleza de las tecnologías, las políticas y las estrategias de inversión que vayan a adoptarse”.²⁰

Ahora, la pregunta que cabe realizar es la siguiente: estos patrones de análisis empleados para sistematizar un estudio de carácter comparativo sobre la mayor o menor eficiencia relativa de los distintos tipos de cultivos, ¿pueden considerarse como una manifestación objetiva y técnicamente fundada de los resultados obtenidos o catalizan también el peso y/o influencia de los intereses sectoriales que están detrás de una u otra alternativa?

Esta pregunta, por más obvia que parezca, es siempre importante formularla –es decir, explicitarla– ya que, detrás del relato de los beneficios y/o perjuicios,

de los pros y los contras que las distintas alternativas de bioenergías tienen anidan un conjunto de factores que cruzan los argumentos técnico-económicos, los estratégico-políticos y los sectoriales vinculados a grupos empresariales, sectores de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y otros que, en su compleja interacción, producen efectos que deben ser analizados en su globalidad.

Así, desde el punto de vista de los impactos socioeconómicos y medioambientales, las posturas favorables sostienen básicamente lo siguiente:

1. El desarrollo ampliado de la producción de bioenergías constituye una de las herramientas fundamentales para propender a la diversificación de la matriz energética. Es decir que, este primer argumento pone en el centro de la escena el debate sobre la necesidad estratégica de reducir el riesgo energético diversificando fuentes de generación y creando, de esa manera, alternativas que hagan más seguro el sistema energético en su integralidad.

2. La producción masiva de biocombustibles impacta favorablemente en importantes sectores de la economía ligados a los agronegocios, ya que permite consolidar una cadena de valor en algunos de los cultivos que son la materia prima insustituible para la producción de los aceites que son luego utilizados para la obtención de energía. Es así como, en el caso de la soja, por ejemplo, se sostiene que el uso creciente del poroto de soja como base para la obtención de aceites vegetales destinados a la producción energética, permite agregar valor a un producto final que, en consecuencia, puede comercializarse con altos niveles de rentabilidad.

3. Otro argumento, ligado en parte al anterior, sostiene que el impacto socioeconómico de los biocombustibles es altamente positivo, ya que permite generar una mayor cantidad de puestos de trabajo directa o indirectamente vinculados a la producción de biocombustibles. De esta manera, las economías del interior –fuertemente vinculadas al cultivo de caña de azúcar, maíz, soja, girasol o colza– que destinen una parte de su producto a la obtención de aceites para la generación de etanol o biodiésel, pueden consolidar procesos productivos con alto impacto en materia de ingresos y puestos de trabajo, promoviendo, con ello, el desarrollo rural en todas sus formas.

4. Los impactos medioambientales de la producción de agrocombustibles globalmente considerados son positivos, ya que las plantas, a partir del mismo proceso fotosintético, sustraen de la atmósfera gases de efecto invernadero como el dióxido de carbono, impidiendo, de esa manera, la contaminación ambiental y el consecuente agravamiento de la problemática del calentamiento global. Asimismo, como estos combustibles vegetales permiten reducir el consumo de energía fósil paulatinamente, se mejoran los estándares de seguridad energética del sistema productivo y, junto a ello, se protege el medio ambiente.

18 Ver Grinstein, Débora: “Oil Fox avanza en la producción de biocombustibles a partir de algas”, sección *Renovables*, revista *Tecnoil*, abril de 2008, año 29, N° 297, Bs. As.

19 Ver Holtz-Giménez, Eric: “Cinco mitos sobre agrocombustibles”, *Le Monde diplomatique*, junio de 2007.

20 Ver Holtz-Giménez, Eric: “Impactos económicos y sociales”, *Le Monde diplomatique*, junio de 2007, pág. 34.

Por otro lado, y con la misma intención previamente explicitada, podríamos identificar los siguientes argumentos que, cuanto menos, plantean dudas sobre la viabilidad de los biocombustibles como alternativas realmente eficientes.

1. Un primer aspecto que se plantea es el del impacto medioambiental, afirmándose, en tal sentido, que las externalidades negativas son mayores que los potenciales beneficios obtenidos de la producción masiva de biocombustibles. Un analista ya mencionado en este informe, afirma que “cuando se analiza su impacto ‘de la cuna a la tumba’ –desde la roturación del terreno a su utilización en el transporte terrestre–, las limitadas reducciones en las emisiones de gases con efecto invernadero se anulan con aquellas, mucho más importantes, que originan la deforestación, los incendios, el drenaje de las zonas húmedas, las prácticas culturales y la pérdida de carbono de los suelos”.²¹

Se pueden citar un par de ejemplos que ilustran este argumento. Por un lado, cada tonelada de aceite de palma emite tanto o más gas carbónico que el petróleo, mientras que el etanol de caña de azúcar cultivada en selvas tropicales desmontadas emite un 50% más gases con efecto invernadero que la producción y utilización de la cantidad equivalente de nafta.²²

2. Por otra parte, estos cultivos necesitan ingentes cantidades de agroquímicos y fertilizantes que se producen invariablemente a partir del petróleo. Esto genera dos vulnerabilidades importantes: por un lado se usan mayores toneladas de fertilizantes en un horizonte de escasez estructural de petróleo a mediano y largo plazo y, por el otro, estos agroquímicos contribuyen en buena medida con las emisiones de óxido nítrico, que es un gas de efecto invernadero cuyo potencial de perjuicio sobre el medioambiente es 300 veces más elevado que el provocado por el dióxido de carbono.

3. Otro de los impactos negativos está asociado al agua. Por ejemplo, se calcula que para producir un litro de etanol se requieren de tres a cinco litros de agua de riego y se producen hasta trece litros de aguas residuales. Es más, si se lo mide en términos energéticos, se necesitaría el equivalente de 113 litros de gas natural para el tratamiento de esas aguas.²³ Las preguntas factibles son: ¿cómo se garantiza el tratamiento de esas aguas? ¿Quién controla el potencial y amenazante uso insostenible del recurso hídrico?

4. La problemática de la erosión de los suelos y la deforestación son otros aspectos a considerar. El aumento de la cantidad de hectáreas destinadas al cultivo de caña o palma aceitera en las regiones tropicales y de soja, maíz, girasol o colza en zonas más bien templadas, agrava las problemáticas asociadas de la deforestación –con el consecuente aumento de las emisiones–, la erosión de los suelos si es que no se rotan adecuadamente

los tipos de cultivos, la destrucción de biodiversidad y el desplazamiento de poblaciones indígenas y de campesinos pobres que basan su sustento en la práctica de una agricultura familiar de subsistencia.

Otro ejemplo importante y contundente: la soja provee aproximadamente el 40% de los agrocombustibles de Brasil y el incremento del desmonte de la selva húmeda del Amazonas –a una tasa anual de 325.000 hectáreas– agrava aún más esta problemática de deforestación y desplazamiento de población. Por último, Indonesia y Malasia –los dos principales productores de aceite de palma– han perdido en los últimos años porciones importantes de sus selvas tropicales.²⁴

5. ¿Generan realmente los biocombustibles un desarrollo rural?

En las regiones tropicales, se calcula que por cada 100 hectáreas dedicadas a la agricultura familiar, se crean 35 empleos. La palma aceitera y la caña de azúcar crean diez, mientras que la soja, apenas uno y medio.²⁵

Además, aquí hay que considerar otro hecho nada menor: el boom de los agronegocios y el alza generalizada de las materias primas han provocado que la gran agroindustria haya entrado en juego, creando economías de escalas gigantescas y centralizando la explotación.²⁶ Tanto es así que sólo Cargill y ADM –por citar dos de las grandes comercializadoras mundiales de granos– controlan el 65% del mercado mundial de cereales, mientras que Monsanto y Syngenta hacen lo propio en el mercado de los organismos genéticamente modificados, base de buena parte de los nuevos cultivos cerealeros con mayores rindes por hectárea dedicados crecientemente a la producción de aceites.²⁷

VI. *La problemática de la seguridad alimentaria*

Justamente, uno de los argumentos más inquietantes es el que plantea la insostenibilidad de los biocombustibles desde los enfoques que propenden a la seguridad alimentaria.

Así, contrariamente a lo que alegan los sostenedores de los agrocombustibles, el horizonte de la seguridad alimentaria comienza a ponerse en peligro –a largo plazo– en el momento en que las decisiones económicas vinculadas a la generación de esta alternativa en términos de economías de escala se intensifican.

De esta manera, “...la transición anunciada pone a competir la producción alimentaria con la de combustibles en el acceso a la tierra, al agua y a los recursos”.²⁸ México aparece como uno de los ejemplos más preocupantes, ya que al haber bajado progresivamente sus barreras aduaneras en el marco del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, en la actua-

21 Ver Holtz-Giménez, ob. cit.

22 Ver Holtz-Giménez, ob. cit.

23 Ver Holtz-Giménez, ob. cit.

24 Ver Holtz-Giménez, ob. cit.

25 Ver Holtz-Giménez, ob. cit.

26 Ver Holtz-Giménez, ob. cit.

27 Ver Holtz-Giménez, ob. cit.

28 Ver Holtz-Giménez, ob. cit.

lidad necesita importar el 30 % del maíz que consume de los Estados Unidos, lo cual se agrava aún más con el sostenido aumento que este cultivo está registrando debido a su creciente uso para la obtención de etanol. Resultado de ello ha sido el aumento insostenible de alimentos básicos para los mexicanos como la tortilla, hecha a base de maíz.²⁹

En este horizonte más que preocupante, “el International Food Policy Research Institute (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, IFPRI) de Washington estimó que el precio de los alimentos básicos aumentó entre un 20 y un 33 % en 2010 y lo hará entre un 26 y un 135 % en 2020”.³⁰

Es más, se calcula que cada 1 % que suben los alimentos, alrededor de 16 millones de personas caen en inseguridad alimentaria, lo cual podría provocar que –hacia el año 2025– alrededor de 1.200 millones de personas sufran problemas crónicos de hambre.³¹

En definitiva, con un horizonte creciente de cultivos de consumo humano dedicados a la obtención de combustibles, no parece improbable que la seguridad alimentaria de amplias poblaciones en el mundo sea puesta en serio riesgo, más aún cuando los niveles de ayuda internacional de los gobiernos y de los organismos especializados para la provisión de alimentos –que es sólo un aspecto del problema y no el central– están estancados o en franco descenso.

VII. Conclusiones

Los biocombustibles, ¿pueden ser pensados como parte de una estrategia para una propuesta alternativa?

Un primer aspecto que nos parece necesario abordar es el de las prioridades estratégicas a la hora de poner en marcha proyectos vinculados a los biocombustibles y su relación con la sostenibilidad económica, ambiental y social de las alternativas pensadas en función de la diversificación de la matriz energética.

Ciertamente, el universo planteado es amplísimo y requiere, desde la planificación energética nacional, el establecimiento de programas de investigación y seguimiento de las distintas alternativas planteadas a fin de poder reflexionar a la luz de parámetros que parecen como inescapables cuando se trata de analizar la viabilidad de una fuente de energía: por un lado, los costos involucrados en las fases de investigación y de desarrollo de proyectos, el tipo de materia prima inicialmente utilizada para el logro del objetivo planteado y las contradicciones que su uso puede crear en términos de impactos que puedan medirse, el rendimiento energético, esto es, la cantidad de energía generada por unidad de tiempo y en función de la cantidad de materia prima base empleada, la consecuente eficiencia en la generación de la energía, el tipo de estructura económica y/o de negocios que es necesario para via-

bilizar una producción masiva de la energía alternativa y, finalmente, los impactos de carácter geográfico y territorial –hablamos de una dinámica de generación que se agota en lo regional, con todo lo bueno que ello puede tener, o que tiene perspectivas de masificarse como fuente confiable– y aquellos otros vinculados con lo social y ambiental, pensando en la perspectiva del daño causado con consecuencias acumulativas a partir del proceso de producción.

Esto es aún más acuciante cuando estamos ante la perspectiva de un agotamiento sin retorno de las fuentes fósiles, de la dificultad de encarar un proceso productivo de generación de energía a gran escala con materias primas como el carbón que generan amplios impactos difíciles de predecir cabalmente y de mitigar en tiempo y forma, o ante una situación en la que, si bien la energía nuclear puede presentarse como una alternativa óptima –más aún teniendo en cuenta el *know-how* internalizado por nuestro país en más de 50 años–, no puede convertirse en “la” alternativa, ya que nuestra idea de seguridad energética integral nos lleva a proponer una matriz sólidamente diversificada, tanto por fuente de origen como por impacto regional-territorial.

Por otra parte, y según lo analizado en relación a las variables de balance y relación energética en lo que respecta a los biocombustibles, parece factible poner el foco en un desarrollo regionalmente centrado de las alternativas vinculadas a la producción de biodiésel a partir de soja, colza o girasol y, en menor medida, de etanol a partir de la caña de azúcar. Esta conclusión inicial surge de cruzar los aspectos relacionados con los costos medioambientales y la cuestión estratégica de la seguridad alimentaria de nuestra población, todo lo cual impone, en principio, un desarrollo limitado de estas alternativas que, de esa manera, podrían ser parte de un escenario planificado de creciente diversificación de la matriz energética con la finalidad de reducir la actual vulnerabilidad que nuestro país tiene en materia de generación confiable y eficiente de energía.

A su vez, se abre un horizonte más que prometedor para el estudio de alternativas bioenergéticas que no están directamente vinculadas con insumos utilizados para la alimentación humana y animal. En este caso, es importante destacar tres alternativas que están todavía en fase de estudio e investigación: la celulosa como fuente de obtención de aceites a partir de la lignina, la *jatropha*, que es un arbusto que crece en zonas áridas y semiáridas y que permitiría generar aceite en proporciones importantes en relación a otros cultivos, el cártamo –que tiene condiciones parecidas a la *jatropha*– y las microalgas, que, en las perspectivas iniciales, parece ser la fuente de producción de aceite para la obtención de biodiésel con más rendimiento en perspectiva comparada, aunque aquí hay que poner en la balanza –como factor negativo– el abundante uso de agua que esta alternativa necesita para ser desarrollada a gran escala.

29 Ver Holtz-Giménez, ob. cit.

30 Ver Holtz-Giménez, ob. cit. Ver también www.ifpri.org

31 Ver Holtz-Giménez, ob. cit. Ver también www.ifpri.org

Finalmente, la centralidad de trabajo y la investigación sobre estas nuevas posibilidades energéticas, introduce una reflexión desde la problemática de la sostenibilidad del desarrollo, ya que, recordando el Informe Brundtland “Nuestro futuro común”, publicado en 1987 en el marco de la Comisión Mundial de Medio Ambiente de las Naciones Unidas, es estratégico pensar en nuevos esquemas de crecimiento económico que incorporen usos de la energía racionales, eficientes y más amigables con el medio ambiente, de cara a satisfacer las necesidades del hoy, sin perjudicar las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras. Por ello, será siempre un desafío estudiar y sistematizar el conocimiento sobre estas alternativas energéticas orientando las estrategias de generación y posterior uso desde el imperativo de la preservación de la capacidad de renovación de las fuentes de recursos que sirven como base para la generación energética.

En definitiva, desde una visión de largo plazo, deberíamos estar en condiciones de discutir desde otras perspectivas y no movidos por los escenarios constantes de excepcionalidad y crisis, que son los efectivos condicionantes de este proyecto de ley en la presente coyuntura, ya que, finalmente, convalidan un tipo de esquema productivo extractivista, que, en última instancia, no impacta de manera decisiva en la diversificación de la matriz energética ni tampoco puede exhibirse como un paradigma de agregación de valor.

Asimismo, no dejamos de tener en cuenta que, en la fundamentación del presente proyecto de ley, el Poder Ejecutivo nacional refiere la existencia concreta de las restricciones arancelarias a la entrada de biodiésel impuestas y confirmadas en noviembre de 2013 por la Unión Europea como una de las causales de estas desgravaciones propuestas. Sin embargo, nos parece que, ante el escenario de los recursos en revisión presentados por el gobierno nacional y las cámaras empresariales de los biocombustibles ante la Unión Europea y a la luz del reciente acuerdo con Repsol por la compensación de la expropiación parcial de YPF, debería evaluarse seriamente la posibilidad de que la Unión Europea levante las mencionadas restricciones, en cuyo caso estas desgravaciones propuestas, carecerían de sentido y deberían ser revertidas.

Por los motivos expuestos, solicito a mis pares se tenga presente la fundamentación de esta disidencia parcial en el momento de aprobación del dictamen y se tenga en cuenta la redacción que se propone.

Claudio Lozano.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Energía y Combustibles, al analizar el mensaje 556/14 y proyecto de ley por el cual se modifican las leyes 23.966 y 26.028, sobre los impuestos a los combusti-

bles líquidos y gaseosos, estableciéndose que el pago del gravamen cuando se trate de biodiésel combustibles –ha aprobado el mismo–, y por las razones expuestas, estima que corresponde su sanción.

Roberto J. Feletti.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Energía y Combustibles han considerado el mensaje 556/14 y proyecto de ley por el cual se modifican las leyes 23.966 y 26.028 sobre impuestos a los combustibles líquidos y gaseosos, estableciéndose que el pago del gravamen cuando se trate de biodiésel combustibles estará satisfecho con la alícuota que abona el componente gasoil; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 4° del capítulo I, título III de la ley 23.966 Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, por el siguiente:

Artículo 4°: Los productos gravados a los que se refiere el artículo 1° y las alícuotas del impuesto son los siguientes:

Concepto	Alícuota
a) Nafta sin plomo, hasta 92 RON	70 %
b) Nafta sin plomo, de más de 92 RON	62 %
c) Nafta con plomo, hasta 92 RON	70 %
d) Nafta con plomo, de más de 92 RON	62 %
e) Nafta virgen	62 %
f) Gasolina natural	62 %
g) Solvente	62 %
h) Aguarrás	62 %
i) Gasoil	19 %
j) Diésel oil	19 %
k) Kerosene	19 %

La base imponible a tomar en cuenta a los fines de la liquidación del impuesto aplicable a la nafta virgen y a la gasolina natural será la correspondiente a la nafta sin plomo de más de 92 RON.

El monto resultante de la liquidación del impuesto a cargo de los responsables de la obligación tributaria no podrá ser inferior al que resulte de la aplicación de los montos del impuesto por unidad de medida que se establecen a continuación:

Concepto	\$ por litro
a) Nafta sin plomo, hasta 92 RON	0,5375
b) Nafta sin plomo, de más de 92 RON	0,5375
c) Nafta con plomo, hasta 92 RON	0,5375
d) Nafta con plomo, de más de 92 RON	0,5375
e) Nafta virgen	0,5375
f) Gasolina natural	0,5375
g) Solvente	0,5375
h) Aguarrás	0,5375
i) Gasoil	0,15
j) Diésel oil	0,15
k) Kerosene	0,15

También estarán gravados con la alícuota aplicada a las naftas de más de noventa y dos (92) RON, los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos, en la medida en que califiquen como naftas de acuerdo con las especificaciones técnicas del decreto reglamentario, aun cuando sean utilizados en una etapa intermedia de elaboración, tengan un destino no combustible o se incorporen a productos no gravados, excepto cuando sea de aplicación el inciso c) del artículo 7°.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional para la implementación de las alícuotas diferenciadas para los combustibles comprendidos en los incisos a), b), c), d) e i), cuando los productos gravados sean destinados al consumo en zonas de frontera, para corregir asimetrías originadas en variaciones de tipo de cambio. Tales alícuotas diferenciadas se aplicarán sobre los volúmenes que a tal efecto disponga para la respectiva zona de frontera el Poder Ejecutivo nacional.

El Poder Ejecutivo nacional determinará, a los fines de la presente ley, las características técnicas de los productos gravados no pudiendo dar efecto retroactivo a dicha caracterización.

El Poder Ejecutivo nacional queda facultado para incorporar al gravamen productos que sean susceptibles de utilizarse como combustibles líquidos fijando una alícuota similar a la del producto gravado que puede ser sustituido. En lasalconaftas el impuesto estará totalmente satisfecho con el pago del gravamen sobre el componente nafta.

En el biodiésel combustible el impuesto estará totalmente satisfecho con el pago del gravamen sobre el componente gasoil u otro componente gravado. El biodiésel puro no estará alcanzado por este impuesto.”

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 1° de la ley 26.028, por el que a continuación se indica:

Artículo 1°: Establécese en todo el territorio de la Nación, con afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura vial y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes,

a hacer efectivas las compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transportes de pasajeros por automotor, a la asignación de fondos destinados a la mejora y profesionalización de servicios de transporte de carga por automotor y a los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga, de manera que incida en una sola de las etapas de su circulación, un impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, que regirá hasta el 31 de diciembre de 2024.

El impuesto mencionado en el primer párrafo será también aplicable al combustible gravado consumido por el responsable, excepto el que se utilizare en la elaboración de otros productos sujetos al mismo, así como sobre cualquier diferencia de inventario que determine la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, siempre que no pueda justificarse la diferencia por causas distintas a los supuestos de imposición.

A los fines del presente gravamen se entenderá por gasoil al combustible definido como tal en el artículo 4° del anexo 74 de fecha 22 de enero de 1998 y sus modificatorios, reglamentario del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural. El biodiésel que fuera empleado como combustible líquido en la generación de energía eléctrica no estará alcanzado por este impuesto.

Teniendo en consideración que la Secretaría de Energía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios ha emitido las normas técnicas que posibilitan la utilización del gas licuado para uso automotor, la transferencia de dicho combustible, en el caso de estaciones de carga para flotas cautivas resultará alcanzada por el presente impuesto.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 6 de mayo de 2014.

Felipe C. Solá. – Eduardo A. Fabiani.

INFORME

Honorable Cámara:

Compartimos los criterios expresados por el Poder Ejecutivo nacional en relación a que la producción de biocombustibles presenta un carácter estratégico, tanto por la agregación de valor a las materias primas producidas localmente, como también por el rol fundamental que debería ocupar en la matriz energética nacional. Y también que la promoción de los biocombustibles debe considerarse uno de los sectores claves para fomentar el desarrollo, compartimos en general los fundamentos del proyecto en consideración.

Asimismo, y con el objeto de continuar con la promoción de la industria, mejorar la competitividad del sector, desarrollar las economías regionales y coadyuvar al desarrollo sustentable del país, es fundamental poder avanzar en medidas tendientes al logro de dichos objetivos, siendo, a nuestro criterio, otorgar seguridad jurídica y largo plazo a esas medidas con el fin de transformarlas en políticas de Estado.

Por ello, en relación al artículo 4° de la ley 23.966, nuestra propuesta elimina el plazo de vigencia de la exención previsto en el proyecto hasta el 31 de diciembre de 2015. De manera que la misma no tenga fecha de vencimiento.

Respecto al artículo 1° de la ley 26.028, consideramos que debe mantenerse el actual plazo de vigencia determinado por el artículo 37 de la ley 26.422. El mismo caduca el 31 de diciembre de 2024. Ello en el convencimiento de la relevancia que posee dicha afectación específica de recursos.

En sendas modificaciones se elimina la facultad delegada por el proyecto de ley al Poder Ejecutivo nacional para prorrogar los plazos propuestos. Esto, en virtud de resguardar las competencias de este Congreso de la Nación.

Por ello, solicitamos el acompañamiento a esta propuesta.

Felipe C. Solá.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 21 de abril de 2014.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley que tiene por finalidad la modificación de las leyes 23.966 y 26.028.

La producción de biocombustibles presenta un carácter estratégico, tanto por la agregación de valor a las materias primas producidas localmente, como también por el rol fundamental que ocupa en la matriz energética nacional.

Tradicionalmente, la República Argentina ha sido un país que se caracterizó por la profundización de un sistema de exportación de sus recursos naturales sin llevar a cabo ningún proceso de transformación que le adicione valor agregado. Este esquema de producción tuvo su correlato en el establecimiento de una matriz de producción limitada a la venta externa de materias primas, acotando así el desarrollo de una cadena de valor con mayor complejidad. La implementación de este sistema de producción derivó en la imposibilidad de avanzar en un sendero de desarrollo sustentable de la economía argentina afectando negativamente la distribución del ingreso y la inclusión social.

A partir del año 2003 la República Argentina puso en marcha un proceso de industrialización que implicó el diseño y la implementación de políticas públicas dirigidas a incorporar valor en el sector primario. En este contexto, la promoción de los biocombustibles se consideró como uno de los sectores clave para fomentar el desarrollo de una industria pujante y con amplias posibilidades en materia de incorporación de valor agregado. De esta forma, se instrumentaron herramientas orientadas a tal fin con el objetivo de promover el procesamiento de las materias primas producidas localmente, generando así un desarrollo continuo de las economías regionales y su consecuente creación de mayores puestos de trabajo.

Por otra parte, es destacable la relevancia de la promoción de biocombustibles a partir de su carácter de recurso renovable con bajo nivel de contaminación. Esto a su vez se vuelve central a la hora de considerarlo un recurso estratégico para la diversificación de la matriz energética local.

En este marco, la República Argentina ha avanzado fuertemente en la implementación de un conjunto de políticas públicas tendientes a la promoción de esta industria, entre las que se destacan el dictado del decreto 1.396 de fecha 4 de noviembre de 2001 mediante el cual se excluyó al biodiésel del pago del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural, establecido por ley 23.966, por un plazo de diez (10) años y la sanción de la ley 26.093 que, promulgada en mayo de 2006, crea el régimen de regulación y promoción para la producción y uso sustentables de biocombustibles. En el mismo sentido, el marco normativo incluye a la producción de etanol utilizado para el corte del componente fósil de las naftas. En su conjunto, estas herramientas se transformaron en el puntapié inicial para el desarrollo de la producción y comercialización de biocombustibles, brindando de esta forma un elemento fundamental para su constante crecimiento.

En cuanto a las características del biodiésel, se constituye como un recurso obtenido principalmente a partir del aceite de soja. Este biocombustible reviste gran importancia porque es también utilizado como complemento del componente fósil del gasoil. En este sentido, el fuerte crecimiento de la producción observado desde el año 2010, en conjunto con el desarrollo de la industria de biodiésel, marcaron las condiciones por las cuales se definió avanzar en el incremento del volumen mínimo obligatorio de dicho combustible en productos tales como el gasoil, que actualmente se ubica en un valor de corte del diez por ciento (10 %).

Por ello, y con el objeto de continuar con la promoción de la industria, mejorar la competitividad del sector, desarrollar las economías regionales y coadyuvar al desarrollo sustentable del país, es fundamental poder avanzar en medidas tendientes al logro de dichos objetivos.

En este sentido, y partiendo del caso del bioetanol que, con características similares al biodiésel ya cuenta

con un esquema de incentivos tributarios que favorecieron el desarrollo del sector, el presente proyecto propone, por un lado, sustituir el artículo 4° del capítulo I del título III “Impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural” de la ley 23.966, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, a los efectos de establecer que en el biodiésel combustible, el impuesto estará totalmente satisfecho con el pago del gravamen sobre el componente gasoil u otro componente gravado, no pudiendo modificarse este tratamiento hasta el 31 de diciembre de 2015 y que el biodiésel puro no podrá ser gravado hasta dicha fecha, facultándose al Poder Ejecutivo nacional a prorrogar dicho plazo.

Por otro lado, y también con el fin de promover el uso de biodiésel en la generación de energía eléctrica, se propicia la modificación del artículo 1° de la ley 26.028 a fin de exceptuar del impuesto allí previsto al biodiésel que fuera empleado en dicha actividad.

Ambas propuestas constituyen herramientas fundamentales para acompañar el proceso de industrialización que ya está en marcha.

No obstante ello, no puede dejar de mencionarse que la actividad del biodiésel se encuentra afectada por el cierre de las exportaciones al mercado europeo, principal comprador hasta el año 2012, situación que produjo un fuerte impacto en la industria del sector.

En tal sentido, cabe destacar que el esquema de incentivos previsto para el biodiésel podrá ser reconsiderado en caso de que el Poder Ejecutivo nacional lo considere esencial para el desarrollo de esa industria, en el supuesto de que la Unión Europea modifique las medidas adoptadas con relación a las exportaciones argentinas de biodiésel, actualmente vigentes.

Atento lo expuesto, se solicita a vuestra honorabilidad la sanción del proyecto de ley que se remite a su consideración.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 556

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Jorge M. Capitanich. – Axel Kicillof.

suplemento 1

suplemento 2

