

XV SIMPOSIO ELECTRONICO INTERNACIONAL

La producción de Biocombustibles con eficiencia, estabilidad y equidad

OCTUBRE 2007

LEY DE PROMOCIÓN DE BIOCOMBUSTIBLES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Lic. Lisandro Mogliati

La ley de Promoción de Biocombustibles de la Provincia de Buenos Aires, nace a la luz del proyecto nacional de promoción, por iniciativa de la Diputada Provincial Adriana Cudós, quien presentó inicialmente, en junio de 2.006 un primer proyecto de ley, cuyo objetivo primordial era la adhesión a la ley nacional, que iba creciendo en contenido y avanzando en el entramado legislativo, y con el claro objetivo de evitar una postergación de la provincia de Buenos Aires, como eje de las inversiones en biocombustibles, siendo esta provincia, la principal productora nacional de commodities agropecuarios, de donde mayoritariamente se obtienen, finalmente, los biocombustibles. Evidenciando una oportunidad estratégica para la industria bonaerense y su definitivo encadenamiento productivo con el agro.

Esta ley de la legisladora Cudós, que en su proyecto final revisado y mejorado, incorpora otras iniciativas posteriores de autoría de los legisladores Luis Bruni y Nidia Burstein, comienza en su articulado con la adhesión a la Ley Nacional 26.093 de Biocombustibles, con el objeto de promover la investigación, desarrollo, generación, producción y el uso de los biocombustibles en territorio bonaerense. Prosigue más adelante definiendo a los beneficiarios de los alcances de esta ley, contando a las personas físicas y/o jurídicas constituidas en la República Argentina, con plantas radicadas en el territorio de la provincia de Buenos Aires que se encuentren habilitadas y

registradas para la producción de biocombustibles en el marco instituido por la Ley Nacional 26.093.

Dentro de sus innovaciones, incorpora proyectos destinados al autoconsumo de biocombustibles, estableciendo que, las personas físicas y/o jurídicas que cumplan con las condiciones estipuladas, estarán exentas del pago de los impuestos a los Ingresos Brutos e Inmobiliario por 15 años correspondientes al proyecto promovido.

En el caso de tratarse de proyectos dirigidos a la venta al mercado interno o para exportación, estarán exentos del pago de los impuestos a los Ingresos Brutos e Inmobiliario Provincial, por 10 años, correspondientes al proyecto promovido y adicionalmente, en todos aquellos actos jurídicos relacionados con la producción de biocombustibles, como así también aquellos involucrados en la construcción de la planta, estarán exentos del Impuesto de Sellos.

A estos beneficios debe agregarse que las exenciones establecidas gozarán de estabilidad fiscal¹ por el término de 15 o 10 años, según corresponda cada caso, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley; además está prevista la posibilidad de facultar al Poder Ejecutivo, a prorrogar los beneficios establecidos por ley, en caso de que el Gobierno Nacional concrete la prórroga prevista en la Ley 26.093.

Asimismo, todas las exenciones especificadas por la presente Ley, dependen siempre de la permanencia de la persona física y/o jurídica que se dedique a la producción, mezcla, almacenaje y comercialización de Biocombustibles en el Registro creado a tal efecto por el Poder Ejecutivo Nacional y que cuente con la habilitación correspondiente. La pérdida de esta condición llevará a la suspensión automática de las exenciones mencionadas.

Entre otras de las innovaciones que incorpora la legislación provincial, recientemente sancionada, es la promoción de cultivos destinados a la producción de biocombustibles que favorezcan la diversificación productiva del sector agropecuario previendo la elaboración de programas específicos y la previsión de los recursos presupuestarios necesarios para su implantación en diferentes regiones de la provincia de Buenos Aires.

En cuanto al apoyo económico que la ley prevé para fomentar activamente el desarrollo de este nuevo sector de la producción industrial, transformador de los commodities agropecuarios, se crea el Fondo para la Promoción y Fomento de los Biocombustibles (FONBIO), que será integrado por recursos que anualmente se asignen por la ley de presupuesto provincial; los reintegros de los créditos imputables a este Fondo, así como los intereses que devenguen los mismos; los ingresos que provengan de legados o donaciones aceptados y los fondos y recursos que provengan de organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales.

En el apartado inherente a las funciones de la Autoridad de Aplicación², se destaca la apertura a la celebración de convenios con la Nación, a fin de

poder acceder en tiempo real, a la información sobre habilitación de plantas y al Registro Público de Plantas de Biocombustibles; la promoción de la producción y el uso sustentable de los biocombustibles en el ámbito provincial; la potestad de realizar auditorías específicas a los beneficiarios de este régimen, a fin de controlar su estabilidad en las condiciones iniciales por las cuales fueron incorporados a este régimen. También será encargado de aplicar las sanciones que correspondan, de acuerdo con lo establecido en la ley.

Asimismo, se expresa enfáticamente la posibilidad de suscribir convenios de cooperación con diferentes organismos públicos, privados, mixtos y organizaciones no gubernamentales y especialmente con el ámbito académico y universitario.

Por último, la Autoridad de Aplicación será la responsable de administrar el Fondo para la Promoción y Fomento de los Biocombustibles (FONBIO) y definir el criterio de distribución de sus recursos, siempre que estos sean destinados a promover (mediante subsidios) la investigación, desarrollo y asistencia técnica u otorgar créditos o subsidio; de tasas de interés de líneas de crédito específicas implementadas por entidades bancarias, para este tipo de proyectos destinados a la generación y/o producción de biocombustibles en el territorio de la provincia de Buenos Aires.

Otro punto a destacar y que hace a la promoción en el consumo de biocombustibles, es que la ley prevé que el Estado Provincial, ya sea a través de la administración central o de organismos descentralizados o autárquicos, podrá implementar programas de utilización de biocombustibles en sus vehículos dentro de su órbita de incumbencia, en los porcentajes que se determinen oportunamente.

A los efectos de hacer extensiva la aplicación de la ley y buscando el compromiso del interior de la provincia de Buenos Aires (especialmente las zonas productoras de productos primarios susceptibles de ser transformados en biocombustibles), se invita a los municipios a adherir al régimen de promoción y otorgar beneficios en las tasas municipales, a las inversiones vinculadas al desarrollo y sustentabilidad del sector.

Con respecto a las infracciones a la ley y a las reglamentaciones que en consecuencia se dicten, la sanción será, acumulativamente, la caducidad total o parcial del beneficio otorgado y, seguidamente, podrá exigirse la restitución de los impuestos provinciales no abonados en función de la presente ley.

- **De los Fundamentos:**

La Diputada Adriana Cudós, esgrimió una vasta fundamentación a la hora de defender en el Recinto de la Honorable Cámara de Diputados su proyecto de ley y entre sus consideraciones destacamos las siguientes: “En la Argentina, ya nadie discute la necesidad de que quienes tenemos responsabilidades públicas, nos ocupemos de trabajar y legislar en pos del desarrollo económico y lo hagamos desde una nueva visión conceptual, y de las implicancias y el significado del desarrollo que debe procurar promover la

producción regional, pero con una mirada puesta, no sólo en los índices de productividad, sino en alternativas que mediante el uso de nuevas tecnologías, puedan propender al valor agregado de nuestra producción primaria de comodities y a la vez coadyuve a sostener una lógica de sustentabilidad ambiental, que nos permita vivir y producir en armonía con la naturaleza y sus dotaciones de recursos.

Sosteniendo estos fuertes argumentos y ante un panorama mundial que avizora en el mediano plazo una drástica reducción de los “stocks” de los insumos principales para el desarrollo energético internacional (particularmente el gas y el petróleo) y sumado a la necesidad creciente de promover en todo el mundo energías “limpias” provenientes de recursos naturales renovables, en nuestro país se sancionó y promulgó la ley 26.093 del Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustibles”. Más adelante, continúa mencionando lo siguiente: “Esta ley de la Nación, que desde la legislatura bonaerense acompañamos y hacemos a la vez nuestro aporte, prevé que a partir del año 2.009, todo combustible caracterizado como gasoil o nafta, deberá ser mezclado con un 5 por ciento de biodiesel o bioetanol respectivamente, con lo cual esta ley permitirá, junto con la aparición y el desarrollo de otras energías alternativas y ambientalmente sustentables, como el biogas (cuya promoción establecemos también a partir de la sanción de este proyecto de ley) la energía eólica, solar, el carbón, etc., abrir y ampliar la matriz energética creando un nuevo efecto dinamizador de las economías, en las diferentes regiones con su diverso grado de potencial, para incorporarse o incrementar la producción agrícola a partir de los “cultivos energéticos”.

Con respecto a la vinculación de la producción primaria provincial para con el suministro de insumos para el desarrollo de este sector, destacaba lo siguiente: “Debemos resaltar que la demanda mundial de biocombustibles, muestra un notable incremento que tenderá a consolidarse en los próximos años, y la provincia de Buenos Aires mediante la sanción de esta ley y la actitud proactiva de su cartera de la Producción, de salir a respaldar fuertemente la gestión legislativa en favor del desarrollo productivo, permite establecer un vector estratégico y clave para el desarrollo económico, basado en las ventajosas condiciones que presenta la provincia para llevar a cabo esta actividad y en tal sentido, la extensión de su territorio, las condiciones naturales y la capacidad de manejo de los cultivos, posicionan a la provincia de Buenos Aires como un actor de relevancia a nivel nacional, que ostenta el 58% de la producción de girasol, el 29% de maíz y el 26% de la soja”, señalaba la legisladora Adriana Cudós, oriunda de Pergamino.

Por otra parte y definiendo en parte a los biocombustibles, señalaba a posteriori: “Cuando se habla de combustible, se hace referencia comúnmente a cualquier sustancia que en contacto con el oxígeno del aire y a partir de una determinada temperatura, arde y produce energía, en este sentido y con estas características, pueden establecerse dos tipos de combustible, según su naturaleza: **los combustibles fósiles** (conformados principalmente por el petróleo o gas natural y sus derivados) y **los biocombustibles**, que proceden a partir de la biomasa; el uso de la biomasa con fines energéticos, implica una adecuación de la materia prima para su empleo como combustible en los

sistemas convencionales. Según la naturaleza de la biomasa y el tipo de combustible deseado, se pueden utilizar procesos mecánicos (astillado, trituración, compactación), termoquímicos (combustión, pirolisis y gasificación), biotecnológicos (micro bacterianos o enzimáticos) y extractivos, para obtener combustibles sólidos, líquidos o gaseosos.

Las principales formas de utilización de los biocombustibles son la combustión para producir calor aplicable a la carburación en motores, calefacción urbana, procesos industriales o a la generación de electricidad, tanto de explosión como de combustión interna. También se están desarrollando en la actualidad biocombustibles gaseosos para su uso en turbinas de gas para producir electricidad.

Sobre la situación energética a nivel mundial, la legisladora hizo referencia diciendo que: "La sustitución de los combustibles, denominados fósiles o tradicionales, derivados del petróleo, por otros, de origen vegetal, cobra actualmente una gran importancia, por varias razones fundamentales, principalmente por provenir de una fuente renovable, ser un instrumento de lucha contra el deterioro medioambiental, y además un factor de desarrollo de la agricultura e industrias derivadas, y otros beneficios adicionales. Dentro de los combustibles biológicos que hacemos especial hincapié en esta legislación, aparecen como íconos del desarrollo el biodiesel y el bioetanol, el primero de estos, es producido a partir de materias primas como los aceites vegetales, que se puede usar en motores diesel, este combustible tiene una connotación muy particular con su grado de oxigenación, lo cual le otorga al motor una combustión mucho más limpia.

El biodiesel se encuentra registrado como combustible y como aditivo para combustibles en la Agencia de Protección del Medio Ambiente en los Estados Unidos y además es altamente utilizado en Europa, donde el aporte de las energías renovables al consumo de energía primaria, es aproximadamente de un 6 % y en algunos países europeos como Suecia asciende al 25 %, mientras que en Austria y Finlandia está cercano al 23 %, en tal sentido como dato a tener en cuenta en este análisis destacamos que, un sector tan importante y dinamizador económico – social como el transporte, depende en un 98 % de los derivados del petróleo, un recurso que en aproximadamente 50 años tenderá a agotarse.

El biodiesel puede ser el producto final de una basta gama de productos primarios o semi primarios, tales como soja, colza, girasol, maní y grasas animales. Lo que hace pensar que la investigación y el desarrollo que esta legislación prevé para este nuevo producto, hará que esta tecnología sea perfectamente compatible e impulse paralelamente la producción mundial de alimentos y fortalezca la lucha mundial contra el Cambio Climático, propuesta en el marco del Protocolo de Kyoto suscrito oportunamente por la República Argentina.

El bioetanol se produce también a partir de la fermentación de productos renovables como el maíz, la caña de azúcar, la remolacha, etc.; el proceso químico de producción de bioetanol se basa como señalamos

precedentemente, en una fermentación que es un cambio químico en las sustancias de naturaleza orgánica llevado a cabo por la acción de enzimas. Lo que ocurre en este tipo de fermentación es que las sustancias orgánicas complejas se transforman en otras más simples y dan lugar a un biocombustible alcohólico.

En nuestro país, actualmente no existen estadísticas oficiales respecto de la producción nacional de biocombustibles y de hecho aún no es relevante y se han generado algunos proyectos a un nivel cuasi artesanal.

Desde el año 2000 hasta la fecha, han surgido varios anteproyectos de plantas productoras de biocombustibles que nunca entraron en producción en serie, pero a partir de la sanción de esta ley que promueve su producción y utilización, se considera oportuno pensar en una proyección de su producción que hace pensar en un desarrollo exponencial de esta nueva agro-industria. Los especialistas en la materia opinan que **el segmento exportador superará los 2 millones de toneladas de biodiesel para el año 2010**, una cuestión que exige de comentarios adicionales, en cuanto al apoyo que requiere este proyecto.

La incidencia de los biocombustibles en la economía agrícola, debe correlacionarse con la globalización. La posibilidad de agregar un nuevo uso, mas allá del tradicional alimentario, coadyuva a la expansión de las fronteras de producción y representan un incentivo para el desarrollo de nuevas tecnologías, favoreciendo el incremento de la productividad y consecuentemente de la oferta de alimentos.

También se refirió como antecedente legislativo directo, vinculado a esta cuestión, a un proyecto presentado en el año 2.004, aprobado a posteriori por la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, cuyo autor fuera el ex – Diputado Alcides Sequeiro, en virtud del cual y en forma unánime, la Cámara Baja se expidiera favorablemente en torno al PROYECTO DE DECLARACION D- 2543/04-05, CUYA CARATULA TITULABA LO SIGUIENTE: **“DECLARAR DE INTERES PROVINCIAL LA PROMOCION, INVESTIGACION, DESARROLLO, PRODUCCION Y EL USO DE BIOCMBUSTIBLES O BIOCARBURANTES”**, aprobado sobre tablas en la sesión ordinaria del 20 de Abril de 2.005.

Para finalizar, la diputada reconoció y ratificó que los gobiernos enfrentan el gran desafío de crear políticas y leyes, que aprovechen los beneficios ambientales de los cultivos con potencialidad energética y que además minimizan los impactos negativos. El argumento del mayor costo de los biocombustibles, se deprecia frente a nuevas tecnologías de producción y ante la necesidad de adaptarse a las pautas del Protocolo de Kyoto, de lucha contra el impacto ambiental y la posibilidad "real" de entrar en proyectos calificados por el Mecanismo de Desarrollo Limpio.

- **Resumen General y Cuestiones relevantes de la legislación bonaerense**

El proyecto de ley que sancionó la legislatura bonaerense, cuya autora es la Diputada Adriana Cudós, establece la **adhesión al régimen nacional de Promoción** de los biocombustibles, sin inmiscuirse en cuestiones que puedan colisionar con facultades reservadas a la Autoridad de Aplicación de la Ley Nacional N° 26.093 de Promoción de los Biocombustibles tales como:

- Controlar la producción de biocombustibles.
- Coordinar con las autoridades nacionales el cumplimiento de las normas de calidad, la auditoria e inspección de las plantas habilitadas y la organización del registro de plantas habilitadas.

Temas estos que le corresponden abordar al Poder Ejecutivo Nacional.

Asimismo, el proyecto recientemente sancionado en la legislatura bonaerense, *establece un régimen que no signifique una mera carga administrativa y de controles que duplique los esfuerzos realizados en tal sentido por el gobierno nacional o por áreas del gobierno provincial.*

Discrimina entre los tipos de proyectos a fin de promover con mayor énfasis:

- **Emprendimientos destinados al autoconsumo** que al mismo tiempo resuelvan problemas de gestión ambiental (por ejemplo las plantas de biogás en criaderos de aves de corral y porcinos).
- **Proyectos asociativos en los cuales la escala alcanzada (aprox. 30 mil toneladas) les permita acceder al mercado de corte.**
- Los restantes proyectos que se puedan generar en el territorio provincial también son promovidos pero en un menor horizonte temporal.

Además **incorpora un mayor número de herramientas de fomento y promoción**, tales como:

- Tratamiento tributario promocional (exenciones sobre los tributos provinciales) con carácter estable (10 y 15 años respectivamente de acuerdo al tipo de proyecto de que se trate). Lo que se conoce comúnmente por estabilidad fiscal.
- Fondo de Promoción y Fomento por el cual se subsidiará la investigación y asistencia técnica y se otorgarán créditos o subsidiará la tasa de interés de líneas de créditos a proyectos destinados a producir biocombustibles por parte de Pymes.

Mecanismos de acceso y control

El acceso a los beneficios de la ley provincial se establecen en tanto y en cuanto las plantas productoras cuenten con la habilitación correspondiente y la inscripción en el registro nacional.

El espíritu comprendido en esta medida, es el de no duplicar los controles como así también no crear una carga financiera que desaliente el ingreso de las Pymes.

Referencias

¹ Por estabilidad fiscal se entiende, el principio por el cual la carga tributaria provincial total no podrá verse incrementada por el período estipulado desde el momento de la incorporación de la empresa al presente marco normativo general

² Suponemos que esta competencia recaerá en el Ministerio de Producción o en el organismo que decida crearse para el planeamiento del desarrollo productivo provincial.