



Taller sobre el programa RenovAR

Abastecimiento de energía eléctrica a partir de energías renovables

Documento final

—7 de julio de 2016—

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

- 1- INTRODUCCION
- 2- LOS PROXIMOS 25 AÑOS: ARGENTINA EN TRANSICION ENERGÉTICA
- 3- LA EXISTENCIA DE UN MARCO REGULATORIO PARA LAS ENERGIAS RENOVABLES EN ARGENTINA: UN HECHO MUY AUSPICIOSO.
- 4- LA POTECIA INSTALADA DEL PLAN RENOVAR; LA PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA NACIONAL EN EL PLAN RENOVAR
 - 4.1- Sobre la potencia instalada del Plan Renovar
 - 4.2- Sobre el ritmo gradual de incorporación de la potencia instalada del Plan Renovar
 - 4.3- Sobre la participación de la industria nacional en la construcción del Plan Renovar.
 - 4.4- Sobre las exigencias de un patrimonio mínimo de 500.000 u\$s por MW instalado para los oferentes.
 - 4.5- Sobre el rol de CAMMESA en la compra de la energía producida
- 5- UN ANALISIS DETALLADO DE LOS MECANISMOS FISCALES CONTENIDOS EN EL “REGIMEN DE FOMENTO DE LAS ENERGIAS RENOVABLES” Y ENUNCIACION DE PROPUESTAS DE MEJORAS
 - 5.1- Beneficios que permiten paliar y no agravar la carga económica y financiera del proyecto
 - 5.1.a- Devolución Anticipada del Impuesto al Valor Agregado (IVA)
 - 5.1.b- Amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias
 - 5.1.c- Compensación de quebrantos con ganancias
 - 5.1.d- Exención del Impuesto sobre la Ganancia Mínima Presunta
 - 5.2- La incorporación de normas para el cumplimiento de otros fines extra fiscales.
 - 5.2.a- Beneficio para quienes reinviertan los dividendos en nuevos proyectos de infraestructura
 - 5.2.b- Beneficio para utilización de componente nacional
 - 5.3- Exención de tributos que gravan la importación
 - 5.3- Cuestiones relacionadas con la fiscalidad local
 - 5.5- El mantenimiento de la ecuación económica financiera del proyecto
 - 5.6- Reflexiones finales
- 6.- CONCLUSIONES

ANEXO N° 1: FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO DE LAS ENERGIAS RENOVABLES

Resumen ejecutivo

El Taller sobre el nuevo régimen de la Energía Renovable, organizado por el Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi” (IAE), la Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales (UCES) y el Instituto de Políticas para el Sector Energético (IPSE), se llevó a cabo el 2 de junio de 2016 en la sede de la UCES.

Participaron aproximadamente 100 especialistas de la industria energética, inversionistas, especialistas en energías renovables y representantes del sector académico y gubernamental.

El taller se realizó bajo la idea de que Argentina y el mundo se encuentran en una etapa de “Transición Energética” que puede estimarse que será de por lo menos de 25 años.

Dentro de este contexto jugarán un rol fundamental el incremento en nuestra matriz energética de varios tipos de energía que hoy no han alcanzado todo su potencial en nuestro país si tenemos en cuenta la amplia disponibilidad y diversidad de recursos energéticos primarios con que cuenta para ese cometido. Necesitamos pasar de una participación actual del 85% de los hidrocarburos en nuestra matriz energética a valores más cercanos al 60% en el próximo cuarto de siglo.

Los participantes del taller han expresado su complacencia general con el hecho de que Argentina acometa el fuerte desafío de la TRANSICIÓN ENERGÉTICA con un Marco Regulatorio moderno recientemente aprobado para esta parte de la Energía.

Sin perjuicio de consideraciones más detalladas el Taller destacó algunos puntos salientes e innovadores del nuevo Marco Legal. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- a) Establece por ley un objetivo cuantitativo de participación en la matriz eléctrica para el año 2025 del 20% del consumo eléctrico total.
- b) Crea un régimen de beneficios fiscales para apoyar al inversor en este tipo de energías.
- c) Crea el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de las Energías Renovables (FODER).
- d) Asigna a actores del mercado la obligatoriedad de adquirir parte de la Energía Renovable de este programa.

A pesar de estos aspectos, sin duda positivos, se han mencionado en el Taller dos cuestiones que merecerían ser corregidas en futuras modificaciones del texto legal.

La primera de ellas se refiere a la cuestión semántica: La definición del texto legal es errónea cuando excluye del concepto de Energía Renovable a la energía hidroeléctrica de más de 50 MW. Ello va contra la ciencia y la técnica; la energía hidroeléctrica es renovable en todo su rango de potencia¹.

La ley postula que las fuentes de energías renovables deberán alcanzar el 8% del consumo de energía eléctrica nacional al 31 de diciembre de 2017. Para cumplir con esa meta sería necesario instalar unos 3.000 MW en poco más de un año, lo cual es materialmente inalcanzable.

Asimismo, la obligación de cumplir con la condición de alcanzar el 20% del consumo eléctrico para el año 2020 deberá ser validado por el Plan Energético Estratégico que está siendo elaborado en el Ministerio de Energía y Minería.

Se considera un hecho positivo que las licitaciones para la incorporación de la potencia instalada del Plan Renovar sea realizado en forma gradual tal como lo plantea el Ministerio de Energía mediante sucesivas rondas licitatorias que permitan tanto el aprendizaje por parte de los organismos públicos a cargo de las licitaciones; como la toma de confianza de los inversores privados en el nuevo marco regulatorio.

En el Taller se puso de manifiesto a través de las intervenciones de los asistentes que no existe consenso entre las posturas de quienes defienden la participación de la industria nacional y quienes privilegian la instalación segura de este tipo de tecnología en términos de potencia instalada.

La impresión que resulta después de realizado este Taller es que el tema está lejos de ser agotado y merecería por lo tanto un abordaje más profundo con intervención de otras áreas gubernamentales mas allá de la cartera de Energía.

Se ha propuesto por ejemplo que se cree un GRUPO DE TRABAJO INTERMINISTERIAL que involucre en el debate mínimo a los Ministerios de Energía y Minería y al Ministerio de la Producción, así como también al INTI y a las CAMARAS EMPRESARIALES que tengan interés directo en la cuestión.

Se puntualizó también la importancia que los métodos de promoción sean objetivos y transparentes y que se evite la discrecionalidad de los funcionarios.

¹ Sobre este tema véase el texto del IAE Mosconi en www.iae.org.ar

Se ha objetado en el Taller que CAMMESA sea el comprador de la Energía del vendedor al precio adjudicado en dólares estadounidenses por 20 años. Por lo tanto CAMMESA luego debe vender la energía al mercado. Ello implica que CAMMESA abandona la función básica de ser Administrador del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM).

Aspectos Fiscales:

Devolución Anticipada del IVA: Cabría definir un período de devolución del IVA por parte de la AFIP: Dado que en el caso de RenovAR sería una empresa nueva, el IVA le será devuelto en la forma que establezca la AFIP que, en otros casos, como los exportadores, tarda ya que depende de la voluntad y de la disponibilidad de recursos. La demora de esa devolución es obviamente un perjuicio financiero para la empresa, pero también tiene el costo económico de la inflación o pérdida de valor de la moneda. Por lo cual lo ideal hubiera sido que se establezca un plazo máximo para la devolución del IVA que no se ha previsto.

Exención de Derechos de Importación. Parecería que no es idéntico lo que dice la ley de lo que dice su reglamentación: No se entiende si se supedita a la existencia de producción nacional solo para la introducción de bienes para la producción de equipamiento destinado a la producción de energía eléctrica o para los proyectos en sí.

Canon o regalías provinciales: Es quizás el aspecto más relevante a señalar, ya que la ley dice, y seguramente es lo único que se podía decir, que el acceso a las fuentes de energía no estará grabada por ningún tributo local. Pero la Constitución Nacional acuerda a las provincias el dominio originario de los recursos naturales. ¿Son la radiación solar y los vientos recursos de dominio originario como los yacimientos minerales e Hidrocarburiíferos? Ya hubo un intento provincial de aplicar un canon por regalía al viento.

Además, dentro del traslado de precio en los contratos previsto en la ley se excluye los incrementos fiscales de este tipo, por lo que un aumento de algún tributo local puede destruir la ecuación económica de cualquier proyecto. Se supone que los inversores no aceptarían ningún proyecto localizado en provincias que no tenga una clara ley de adhesión provincial a la ley 27.191. Al respecto Jujuy ha promulgado una ley de adhesión, con futuro incierto, que exige una participación del 51 % de la Provincia en los proyectos, donde además no se aclara si ello tendría como contrapartida un aporte de fondos provincial.

Los impuestos provinciales: Ingresos brutos, sellos e inmobiliario y los impuestos municipales: Tasa de habilitación, tasa de seguridad e higiene y otros plantean riesgos importantes para el nuevo régimen, ya que no habría proyecto que los resista

si son aplicados por ejemplo por 20 años. Existe la “cláusula del progreso” que no se aplicó en este caso en la ley, cosa que no existía para el canon al recurso originario. Se podría haber eximido de impuestos provinciales y municipales, si el Congreso hubiera dicho que le correspondía a la Autoridad de Aplicación la tributación de los impuestos. Por lo tanto, aquí también parece fundamental para cualquier proyecto que haya adhesión de las provincias y de los municipios.

Mantenimiento de la ecuación económica - financiera: No se ha previsto un “régimen de estabilidad fiscal” lo que plantea fuertes dudas para los proyectos. La experiencia del régimen de estabilidad fiscal minero, que no funcionó completamente podría haber ayudado mucho en este caso. El traslado a precio de los contratos privados es, como está en el Código Civil, de acuerdo a lo que firmen las partes. En los contratos de abastecimiento con CAMMESA hay derecho a pedir un nuevo precio en un plazo muy breve, menos de dos meses, para la presentación explicando cómo afectan los cambios de precios a la ecuación económica - financiera porque si no caduca el derecho del generador. Además, pareciera que no se autorizarían aumentos de precios a quien haya sido capaz de lograr una mayor eficiencia.

1.- INTRODUCCIÓN

El Taller sobre el nuevo régimen de la Energía Renovables fue organizado por el Instituto Argentino de la Energía General Mosconi (IAE), la Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales (UCES) y el Instituto de Políticas para el Sector Energético (IPSE) se realizó en las instalaciones de la UCES el 2 de junio del corriente año. El taller fue convocado bajo la consigna:

“UN ANÁLISIS DE LA LEY DE ENERGÍAS RENOVABLES 27.191 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO Y LA DOCUMENTACIÓN LICITATORIA COMO INSTRUMENTO PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA ARGENTINA DE ACUERDO A LAS PAUTAS DE LA COP 21”

La convocatoria fue abierta, con entrada libre y gratuita, pero con inscripción previa de los participantes. Asistieron aproximadamente 100 especialistas de la industria energética; inversionistas; especialistas en energías renovables y representantes del sector académico y gubernamental. La materia bajo análisis fue la ley de Energías Renovables N° 27191 sancionada en 2015; su Decreto Reglamentario 531/2016; la Resoluciones del Ministerio de Energía 71/16 y 72/16 y el Borrador del Pliego Licitatorio dado a conocer en mayo de 2016.

La Ceremonia de apertura estuvo a cargo del Ing. Jorge Lapeña presidente del IAE y del Arq. Pablo Wiznievsky de UCES. El cierre estuvo a cargo del Dr. Alieto Guadagni.

La modalidad de funcionamiento consistió en la organización de dos paneles con breves exposiciones de especialistas reconocidos que expusieron sus puntos de vista en relación a las fortalezas y debilidades del nuevo régimen de las Energías Renovables en Argentina. En el primero de ellos expuso el Lic. Luis Rotaèche – responsable de Energía Renovables en el IAE- y el Ing. Marcelo Álvarez Presidente de CADER. El segundo panel estuvo a cargo de la abogada María Inés Brandt quien expuso sobre los aspectos impositivos y tributarios del nuevo régimen.

Bajo el formato descrito los participantes hicieron uso de la palabra analizando los principales aspectos del nuevo régimen y señalando sus fortalezas y debilidades. En una etapa posterior al cierre del Taller los participantes hicieron llegar a los organizadores propuestas concretas que han sido recopiladas.

2.- LOS PRÓXIMOS 25 AÑOS: ARGENTINA EN TRANSICION ENERGÉTICA

El Taller y los elementos de discusión aportados por los participantes en el mismo se realizó bajo la idea central respecto a que Argentina y el mundo se encuentran en una etapa de “Transición Energética”, esta idea de transición pone énfasis en la condición no estática de un suministro energético que muta desde una matriz insostenible –la energética actual- hacia una matriz sostenible la matriz energética del futuro.

La sostenibilidad se mide por posibilidad de consumir energía para posibilitar un proceso de desarrollo económico y social de una forma compatible con un objetivo pre establecido de cambio climático adoptado por la comunidad internacional.

Varias son las herramientas que dispone la comunidad internacional y Argentina en particular para lograr ese objetivo comunitario:

- 1) La eficiencia energética en todas sus formas tanto para consumir como para producir, transformar y transportar energía evitando los desperdicios y los consumos suntuarios.
- 2) La utilización de energías que no produzcan gases de efecto invernadero en reemplazo de aquellas energías que los producen.
- 3) Reemplazar, toda vez que esto sea posible, las energías más contaminantes hasta llegar finalmente a las no contaminantes como objetivo final.

Argentina integra un reducido grupo de 25 países que son los mayores productores de efecto invernadero sobre un total cercano a los 200 países que integran la comunidad internacional. Nuestro país es responsable aproximadamente del 1,0 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Es cierto que esa cifra es muy inferior a la de los grandes países que producen la mayor cantidad de emisiones como son China y los Estados Unidos de Norteamérica, pero no es menos cierto que nuestro país emite mayores cantidades que países desarrollados y que ya han asumido compromisos concretos de reducción de esas emisiones.

Nuestras principales emisiones se focalizan en el sector energético; en la producción agrícola ganadera y las incorrectas prácticas en el uso del suelo.

Dentro de este contexto jugarán un rol fundamental el incremento en nuestra matriz energética de varios tipos de energía que hoy no han alcanzado todo su potencial en nuestro país si tenemos en cuenta la amplia disponibilidad y diversidad de recursos energéticos primarios con que cuenta nuestro país para ese cometido. Y también, y muy especialmente, el fuerte retroceso que ha experimentado la hidroelectricidad en el suministro eléctrico en los últimos 20 años en que su participación pasó de ser

el 62% de la energía eléctrica generada en Argentina a mediados de la década del 90 a ser solo el 32 % en la actualidad.

Es así como debemos ser conscientes que en los próximos 25 años una mayor cantidad de energía eólica; energía hidráulica; energía solar; biocombustibles y energía nuclear deberá ser puesta en producción y que ello tendrá un efecto significativo en nuestra estructura industrial; y también en nuestro sistema educativo, en nuestro sistema científico- tecnológico y en nuestra fuerza laboral.

Si esto es así también debemos ser conscientes que hay energías que deberán ceder su actual papel protagónico excluyente para ocupar roles de mucha menor intensidad. Vamos hacia un mundo, y Argentina es parte del mundo, que va a utilizar en forma menos intensiva el petróleo, el gas natural y el carbón; y que a su vez serán substituidos por otras formas de energía. Menos hidrocarburos y menos carbón, más energía renovable y más energía que no produce gases de efecto invernadero.

Un mundo que utilizará el automóvil eléctrico y el hidrógeno como vector energético y otros adelantos que hoy no alcanzamos a vislumbrar con el estado del conocimiento actual.

En síntesis, Argentina debe transitar desde una participación actual del 85% de los hidrocarburos en nuestra matriz energética a valores más cercanos al 60% en el próximo cuarto de siglo. Esto significa que las energías no carbonosas deben pasar desde el 15% en total que indican los Balances Energéticos oficiales y recientes de Argentina a porcentajes que triplicarán ese valor, lo cual constituye un crecimiento sin precedentes en nuestra historia energética.

El Taller sobre el Programa Renovar se focaliza solo sobre una parte de esa nueva energía cuya puesta en producción tanto anhelamos. Queda para otro evento similar los debates sobre los pros y contras de las otras formas de energías que no producen gases de efecto invernadero que no están cubiertas por el Marco Regulatorio de la Ley 27191 y su Decreto Reglamentario N° 531/2016.

Finalmente, un párrafo especial para el Estado argentino que transita caminos trascendentes para que estos grandes objetivos de la Transición Energética puedan ser realidad. Nos referimos a la trascendente decisión del Gobierno nacional de haber reintroducido en Argentina la práctica de la Planificación Energética Estratégica con la función de realizar el Planeamiento de largo plazo de nuestro sector energético y confiando esta función a una Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Energía y Minería.

Será naturalmente esta dependencia del Estado nacional la que tendrá la responsabilidad de gestionar esa Transición Energética hacia la matriz sustentable.

3.- LA EXISTENCIA DE UN MARCO REGULATORIO PARA LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN ARGENTINA: UN HECHO MUY AUSPICIOSO.

Los participantes del Taller han expresado su complacencia general con el hecho de que Argentina acometa el fuerte desafío de la TRANSICION ENERGETICA con un Marco Regulatorio moderno recientemente aprobado para esta parte de la Energía.

Se ha puntualizado como un hecho altamente positivo que el Congreso Nacional haya sancionado en 2015 la ley 27191 y que la misma haya modificado la preexistente ley 26190 incorporando las modificaciones que la práctica de programas como el GENREN aconsejaron para el futuro.

Es también un hecho político auspicioso que el Gobierno entrante haya acometido en tiempo corto la redacción del Decreto Reglamentario de la ley N°531/2016.

Sin perjuicio de consideraciones más detalladas el Taller destacó algunos puntos salientes e innovadores del nuevo Marco Legal. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- a) Establece por ley un Objetivo cuantitativo de participación en la matriz eléctrica para el año 2025 del 20% del consumo eléctrico total.
- b) Crea un Régimen de Beneficios Promocionales aplicables para apoyar al inversor en este tipo de Energías relativas al impuesto al Valor Agregado y al Impuesto a las ganancias como:
 - Beneficios de amortización acelerada de bienes de capital, obras civiles y equipamiento electromecánico en el impuesto a las ganancias;
 - período extendido de compensación de quebrantos con ganancias;
 - exención del Impuesto a la ganancia mínima presunta;
 - exención del impuesto sobre la distribución de dividendos.
- c) Crea el FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES (FODER)², un Fondo Específico que tiene como misión ayudar al financiamiento de este tipo de Energía. En este tema el Marco Regulatorio innova muy positivamente respecto a la práctica de los últimos 25 años que a partir de 1992 eliminaron la existencia de los fondos específicos que los que se financió en el Siglo 20 una gran parte de la

² Ver Anexo N° 1

infraestructura en argentina y particularmente el programa de construcción de centrales hidroeléctricas argentinas.³

- d) Asigna a actores del mercado la obligatoriedad de adquirir parte de la Energía Renovable de este programa.

A pesar de estos aspectos sin duda positivos se han mencionado en el Taller dos cuestiones que merecerían ser corregidas en futuras modificaciones del texto legal.

La primera de ellas se refiere a la cuestión semántica respecto a que se considera energía renovable y qué no se considera tal. La definición del texto legal es errónea cuando denomina Energía Renovable solo a la energía hidroeléctrica de baja potencia. Es un error que va contra la ciencia y la técnica. La energía hidroeléctrica es renovable en todo su rango de potencia⁴.

También constituye un error solo atribuible al voluntarismo haber postulado en el artículo 2 de la ley lo siguiente:

Artículo 2º: Alcance – Se establece como objetivo del presente régimen lograr una contribución de las fuentes de energía renovables hasta alcanzar el ocho por ciento (8%) del consumo de energía eléctrica nacional, al 31 de diciembre de 2017.

El acuerdo general de los participantes es que dicho objetivo es incumplible.

4.- LA POTENCIA INSTALADA DEL PLAN RENOVAR; LA PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA NACIONAL EN EL PLAN RENOVAR

4.1- Sobre la potencia instalada del Plan Renovar

Como se ha puntualizado en el párrafo precedente el texto legal postula que el 31 de diciembre de 2017 el consumo de energía eléctrica nacional debe ser en un 8% provisto por el Plan Renovar.

Para cumplir con esa meta sería necesario instalar habida cuenta del factor de utilización de la potencia instalada de este tipo de centrales unos 3000 MW. Ello es materialmente inalcanzable y debe ser tomado como una genuina expresión de deseos de los parlamentarios en el sentido de promover este tipo de energía, una decisión política. En un Taller de especialistas esta cuestión debe ser puesta de

³ CH Chocón; CH Cerros Colorados; CH Alicurá; Piedra del Águila; CH salto Grande

⁴ Sobre este tema véase el texto del IAE Mosconi en www.iae.org.ar

manifiesto. Dicho de otro modo, el funcionario a cargo de esta disciplina no estará incumpliendo los deberes del funcionario público cuando incumpla esta condición de partida.

La obligación de cumplir con la condición de alcanzar el 20% del consumo eléctrico total en 2025 es auspiciosa y un gran objetivo estratégico en materia energética. Sin embargo, este objetivo deberá ser validado por el Plan Energético Estratégico que está siendo elaborado en el Ministerio de Energía y Minería; de forma que ese 20% se integre en forma armónica con la matriz energética nacional proyectada.

4.2- Sobre el ritmo gradual de incorporación de la potencia instalada del Plan Renovar

Se considera un hecho positivo que las licitaciones para la incorporación de la potencia instalada del Plan Renovar sea realizado en forma gradual tal como lo plantea el Ministerio de Energía mediante sucesivas rondas licitatorias que permitan tanto el aprendizaje por parte de los organismos públicos a cargo de las licitaciones; como la toma de confianza de los inversores privados en el nuevo marco regulatorio; la convergencia de los elevados precios iniciales con los costos internacionales competitivos de este tipo de tecnología; etc.

4.3- Sobre la participación de la industria nacional en la construcción del Plan Renovar.

En el Taller se puso de manifiesto a través de las intervenciones de los asistentes que no existe consenso entre las posturas de quienes defienden la participación de la industria nacional y quienes privilegian la instalación segura de este tipo de tecnología en términos de potencia instalada.

La impresión que resulta después de realizado este Taller es que el tema está lejos de ser agotado y merecería por lo tanto un abordaje más profundo con intervención de otras áreas gubernamentales mas allá de la cartera de Energía.

Importa el precio de la potencia instalada porque la misma deberá ser parte de una tarifa eléctrica que debe ser competitiva y afrontable por los usuarios. Dicho de otro modo más directo: se debe instalar potencia de energía renovable pero no a cualquier precio.

Se debe instalar potencia instalada renovable pero no en cualquier plazo, porque es necesario cumplir con las metas de instalación que sean requeridas por la “Transición Energética” desde una matriz no sustentable hacia la matriz sustentable.

Dicho esto se insta a las autoridades a profundizar en esta cuestión escuchando a las partes involucradas y luego decidiendo en base al interés general.

La impresión es que todavía debe recorrerse un camino en este tema. Se ha planteado por ejemplo que se cree un GRUPO DE TRABAJO INTERMINISTERIAL que involucre como mínimo a los Ministerios de Energía y al Ministerio de la Producción; así como también a al INTI; y a las CAMARAS EMPRESARIALES que tengan interés directo en la cuestión.

Asimismo, queda claro, y esto ha sido puesto de manifiesto por los representantes de las empresas del capital nacional, que el FODER de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Reglamentario 531/2016 jugará un rol importante en el impulso a la participación de la industria nacional.

Se puntualizó no obstante la importancia que los métodos de promoción sean objetivos y transparentes y que se evite la discrecionalidad de los funcionarios.

4.4- Sobre las exigencias de un patrimonio mínimo de 500.000 US\$ por MW instalado para los oferentes.

Esta exigencia del Borrador del Pliego fue mencionada por algunos participantes del Taller como exorbitante y desproporcionada. Se afirmó que una exigencia de tal magnitud solamente permitiría concursar a “empresas gigantes” en desmedro de una mayor competitividad.

El tema planteado debería ser motivo de análisis por parte de la Autoridad de Aplicación de la Ley 27.191. Lo cierto es que esta exigencia conspira contra el desarrollador independiente de menor tamaño obligando a conformar grupos promotores con mayor solidez patrimonial.

4.5- Sobre el rol de CAMMESA en la compra de la energía producida

Se ha objetado en el Taller que CAMMESA sea el comprador de la Energía del vendedor al precio adjudicado en dólares estadounidenses por 20 años. Por lo tanto, CAMMESA luego debe vender la energía al mercado. Ello implica que CAMMESA abandona la función básica de ser Administrador del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM).

5.- UN ANALISIS DETALLADO DE LOS MECANISMOS FISCALES CONTENIDOS EN EL “REGIMEN DE FOMENTO DE LAS ENERGIAS RENOVABLES” Y ENUNCIACION DE PROPUESTAS DE MEJORAS

El desarrollo de un proyecto en energías renovables requiere el mismo tipo de incentivos fiscales que requiere cualquier otra inversión de capital intensivo y generación de un flujo positivo a largo plazo: un marco jurídico que brinde estabilidad a la ecuación económica financiera durante el desarrollo del proyecto, así como herramientas que permitan paliar y no agravar las consecuencias del esfuerzo económico y financiero que suponen este tipo de inversiones.

El Taller abordó esta cuestión y se formularon las siguientes consideraciones y propuestas

5.1- Beneficios que permiten paliar y no agravar la carga económica y financiera del proyecto

La inclusión de beneficios que permiten paliar la carga económica y financiera del proyecto tales como: (i) Devolución Anticipada del IVA, (ii) Amortización Acelerada en el Impuesto a las Ganancias y extensión del plazo para la compensación de quebrantos con ganancias y (iii) Exención del Impuesto sobre la Ganancia Mínima Presunta resulta necesaria y es elogiada. Nos referiremos a cada uno de ellos a continuación.

5.1.a- Devolución Anticipada del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El beneficio se aplicará sobre el monto del IVA que los beneficiarios deban abonar respecto de las erogaciones que se realicen por compra de bienes, servicios y/o ejecución de obras que integren el costo de la infraestructura comprendidas en el proyecto sujeto al beneficio desde la obtención del Certificado de Inclusión hasta la conclusión del respectivo proyecto dentro del plazo previsto para la entrada en operación comercial, en tanto no sea absorbido por el IVA Débito Fiscal. El IVA será acreditado contra otros impuestos nacionales recaudados por la AFIP ó devuelto en la forma que establezca la AFIP.

Los plazos de acreditación o devolución anticipada varían dependiendo del momento en que se realiza la inversión (hasta el 31/12/2017 inclusive, entre el 1/1/2018 y el 31/12/2021 inclusive y entre el 1/01/2022 y el 31/12/2025 inclusive). La acreditación o devolución ocurrirá luego de transcurrido, como mínimo, entre 1 y 3 períodos fiscales contados desde que se realizaron las inversiones, según el momento en que se efectúe la inversión.

Al momento de solicitar el beneficio debe constituirse una Garantía de Ejecución por el 10% de este beneficio cuantificado, en la forma prevista en la Resolución, garantía que será liberada: (i) una vez constituida la Garantía de Aplicación por la primera solicitud de devolución del IVA por el 100% del monto solicitado, que

deberá mantenerse por un plazo de 12 meses desde la fecha de entrada en operación comercial (ii) si se rechazara la solicitud de inclusión del proyecto en el Régimen.

Por su parte, el Decreto⁵ estableció que el Banco de la Nación Argentina, dispondrá líneas de crédito especiales, de corto plazo y con tasa de interés diferencial, tendientes a financiar la cancelación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que deban abonar los beneficiarios del “Régimen de Fomento de las Energías Renovables” durante la ejecución del proyecto y hasta su entrada en operación comercial. Los créditos otorgados en virtud de este inciso deberán cancelarse una vez efectivizadas las devoluciones anticipadas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) o efectuada la acreditación o producida la absorción de los créditos fiscales correspondientes, de conformidad con lo previsto en el Artículo 9º, inciso 1) apartado I del presente Anexo. Únicamente podrán acceder a estas líneas de crédito quienes hayan obtenido el Certificado de Inclusión en el Régimen de Fomento de las Energías Renovables.⁶

En la experiencia recogida, muchas industrias han sufrido las consecuencias financieras en la demora en la devolución del IVA. En el caso del presente régimen se establece que la devolución procederá luego de como mínimo hayan transcurrido uno, dos o tres períodos fiscales, según el caso, contados desde que se realizaron las inversiones pero no establece un plazo máximo en el que Estado debe cumplir con la devolución⁷. En este caso el Poder Ejecutivo previó el otorgamiento de líneas de crédito especiales, **pero quizás lo más aconsejable para evitar el perjuicio financiero al beneficiario hubiera sido que se establezca un plazo máximo en que se debe realizar la devolución del IVA y el devengamiento de una tasa de interés a su favor en el caso de que el Estado Nacional incumpla los plazos establecidos.**

5.1.b- Amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias

El Régimen permite que el beneficiario pueda optar por una amortización acelerada a partir del período fiscal de habilitación de los bienes de capital nuevos amortizables -excepto automóviles- u obras de infraestructura. La escala de amortización depende del momento en que se invirtió (el beneficio decrece con el tiempo) y la naturaleza de los bienes que se amortizan: (i) para bienes muebles amortizables adquiridos, elaborados, fabricados o importados, la amortización varía

⁵ Decreto 531/2016

⁶ Art. 9 inciso 7) del Anexo I del Decreto 531/16.

⁷ Por medio de la Resolución 72/2016 del Ministerio de Energía y Minería se estableció que el pedido de devolución se realizará a través del sitio web de la AFIP. Esperamos que este procedimiento ayude a resolver las demoras en la tramitación del beneficio.

como mínimo entre 2 y 5 cuotas anuales, iguales y consecutivas; (ii) para obras de infraestructura, la amortización varía en las cuotas que surjan de considerar entre el 50% y el 80% de la vida útil estimada.

Al momento de solicitar el beneficio debe constituirse una Garantía de Ejecución por el 10% de este beneficio cuantificado, conforme la forma prevista en la Resolución, que será liberada: (i) contra la verificación de la puesta en marcha del proyecto de inversión aprobado (ii) si se rechazara la solicitud de inclusión del proyecto en el Régimen.

La Resolución prevé la aplicación del beneficio a través del sitio web de la AFIP con clave fiscal con una antelación no inferior a 40 días hábiles de la fecha de vencimiento para la presentación de la Declaración Jurada del Impuesto a las Ganancias detallando la información relativa a la vida útil⁸ y tasa de amortización aplicable.

5.1.c- Compensación de quebrantos con ganancias

Este beneficio contempla la extensión a 10 años (en lugar de 5 años) el período para la compensación de quebrantos con ganancias. No es necesario constituir Garantía de Ejecución por este beneficio.

5.1.d- Exención del Impuesto sobre la Ganancia Mínima Presunta

De acuerdo al Régimen, los bienes afectados al proyecto no integrarán la base imponible del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (siendo la alícuota del impuesto del 1%) desde el principio efectivo de ejecución de las obras y hasta el octavo ejercicio inclusive contado desde la fecha de la puesta en marcha del proyecto.

Al momento de solicitar el beneficio debe constituirse una Garantía de Ejecución por el 10% de este beneficio cuantificado, conforme la forma prevista en la Resolución, que será liberada: (i) contra la verificación de la puesta en marcha del proyecto de inversión aprobado (ii) si se rechazara la solicitud de inclusión del proyecto en el Régimen.

5.2- La incorporación de normas para el cumplimiento de otros fines extra fiscales.

⁸ Será asignada por la Subsecretaría de Energías Renovables sobre la base de la información suministrada por la empresa y el análisis efectuado.

Aparecen otros fines extra fiscales que el legislador ha querido promover en el marco del fomento a las energías renovables. Estos son: (i) que las utilidades que se generen en los proyectos de generación sean reinvertidas en otras obras de infraestructura del país y (ii) que al construir las centrales de generación exista un mínimo de componente nacional en las instalaciones electromecánicas.

5.2.a- Beneficio para quienes reinviertan los dividendos en nuevos proyectos de infraestructura

Una modificación incorporada a la Ley del Impuesto a las Ganancias por la Ley 26.893, estableció la gravabilidad de la distribución de dividendos con el 10%⁹.

La Ley 27.191 prevé la exención del Impuesto a las ganancias del 10% sobre la distribución de dividendos o utilidades por beneficiarios del régimen cuando sean reinvertidos en nuevos proyectos de infraestructura en el país. Los proyectos de infraestructura son aquellos descriptos en el art. 7 de la Ley 26.360 e incluyen: a) Generación, transporte y/o distribución de energía eléctrica; b) Producción, transporte y/o la distribución de hidrocarburos. c) Exploración y/o explotación minera. d) Obras hídricas. e) Obras viales. f) Obras ferroviarias, portuarias o de las vías navegables.

La reinversión debe realizarse dentro del plazo de 12 meses contados desde el 1 de enero del año siguiente al que se produjo la distribución. Para que este beneficio se haga efectivo, el beneficiario deberá presentar una nota con carácter de declaración jurada, en forma previa a la distribución, indicando el monto de los dividendos o utilidades a reinvertir ante la Subsecretaría de Energías Renovables, quien emitirá una constancia por duplicado con el monto autorizado.

Una copia de esa constancia se entregará a la sociedad que distribuye el dividendo para que no efectúe la retención del 10% sobre el monto autorizado. Con carácter previo a la emisión de la constancia, el beneficiario deberá constituir una garantía del 100% del monto del impuesto exento. La garantía será liberada una vez acreditado el cumplimiento de la reinversión¹⁰.

5.2.b- Beneficio para utilización de componente nacional

⁹ Art. 90 de la Ley del Impuesto a las ganancias *“Tratándose de dividendos o utilidades, en dinero o en especie —excepto en acciones o cuotas partes—, que distribuyan los sujetos mencionados en el inciso a), apartados 1, 2, 3, 6 y 7 e inciso b), del artículo 69, no serán de aplicación la disposición del artículo 46 y la excepción del artículo 91, primer párrafo y estarán alcanzados por el impuesto a la alícuota del diez por ciento (10%), con carácter de pago único y definitivo, sin perjuicio de la retención del treinta y cinco por ciento (35%), que establece el artículo sin número incorporado a continuación del artículo 69, si correspondiere”.*

¹⁰ Resolución 72/2016 del Ministerio de Energía y Minería.

Resulta innovador que la ley 27.191 haya contemplado la emisión de un Certificado Fiscal¹¹ por un valor equivalente al 20% del componente nacional acreditado para ser aplicado al pago de impuestos nacionales¹² si se acredita un 60% (o el porcentaje menor que acrediten en la medida que demuestren efectivamente la inexistencia de producción nacional¹³ -el que en ningún caso podrá ser inferior al treinta por ciento (30%)-) de integración de componentes nacionales en las instalaciones electromecánicas (excluida la obra civil).

El Decreto 531/2016 ha incluido ciertas precisiones:

- (i) No se incluirán en el cómputo del componente nacional los costos de transporte y montaje de equipamiento.
- (ii) Para determinar la inexistencia de producción nacional, se tendrá en cuenta que dicha situación podrá configurarse cuando no exista producción nacional o bien cuando: (ii.a) Ésta no se encuentre disponible en los tiempos y condiciones requeridas para cumplir los cronogramas de los proyectos; o (ii.b) No reúna requisitos de calidad, técnicos y de confiabilidad mínimos según pautas nacionales o internacionales aceptables, según lo que establezca la Autoridad de Aplicación.

Sería conveniente que se aclarara con mayor detalle los parámetros que se tendrán en cuenta para determinar la inexistencia de producción nacional.

Los Certificados Fiscales que se otorguen tendrán una vigencia de 5 años desde el 1 de enero del año siguiente al de la fecha de otorgamiento. Vencido dicho término, caducan automáticamente y no podrán ser utilizados por el beneficiario ni por los cesionarios.

5.3- Exención de tributos que gravan la importación

El artículo 14 de la Ley 27.191 establece una exención amplia en relación a la tributación aduanera aplicable a las importaciones de bienes que ingresan al país para servir a proyectos de inversión en energías renovables.

¹¹ Podrá ser solicitado a partir de la entrada en operación comercial. Es nominativo y podrá ser cedido a terceros una única vez.

¹² Podrá ser aplicado al saldo de declaración jurada y anticipos respecto de los siguientes impuestos: Impuesto a las Ganancias, Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, Impuesto al Valor Agregado, Impuestos Internos.

¹³ La inexistencia de producción nacional de los bienes a importar se establecerá por Resolución conjunta entre el Ministerio de Energía y Minería y el Ministerio de Producción (Conf. Resolución 72/2016 del Ministerio de Energía y Minería).

La normativa establece la exención de los derechos de importación “*y de todo otro derecho, impuesto especial, gravamen correlativo o tasa de estadística*”. En principio, corresponde asumir que el beneficio tendrá efectos respecto de los derechos de importación, y de la tasa de estadística. La alusión a otros derechos, impuestos especiales, o gravámenes correlativos, no parece feliz desde el punto de vista técnico, pero a todo evento nunca habrá de perjudicar a la empresa titular del proyecto de inversión.

El primer párrafo del artículo 14 menciona que la exención habrá de ser aplicada “*cualquiera sea la fecha en que se inicien y desarrollen*” los proyectos, pero poco más adelante, el artículo 16 establece que el beneficio “*tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017*”.

El establecimiento de una fecha límite para la aplicación del beneficio es una cuestión de política de fomento con la que se puede concordar o no, pero a todo evento plantea una dificultad técnica, derivada de la circunstancia de que el goce efectivo del beneficio va a depender de que, antes del 31 de enero de 2017, los bienes efectivamente arriben al país, y puedan ser registradas las correspondientes destinaciones de importación para consumo, en las cuales será admitida la exención, en tanto ello ocurra el mismo día 31 de diciembre de 2017, o cualquier otro día anterior.

Probablemente haya estado en la intención de quienes redactaron la normativa que el límite del 31 de diciembre de 2017 opere en relación a la emisión de la Certificación de Inclusión en el Régimen de Fomento de Energías Renovables, es decir, que sólo los Certificados que se emitan hasta el 31 de diciembre de 2017 podrían contener el listado de los bienes a importar con el beneficio.

En caso que esa haya sido la intención, no parece haber sido alcanzada, ya que un beneficio de exención de derechos de importación que tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017 torna aplicables tales derechos de importación, en tanto la importación se documente el 1º de enero de 2018 o en cualquier fecha posterior.

La cuestión podría encontrar solución en la reglamentación, pero el texto establecido por el Dto. 531/16 no alcanza ese resultado, en tanto allí se indica que “*la exención se aplicará para cada beneficiario desde la obtención del certificado*”. En estos términos, la reglamentación deja en claro la fecha “desde” la cual rige el beneficio, pero nada dice en lo relativo a la fecha “hasta” la cual el beneficio puede ser aplicado.

El inconveniente podría zanjarse incorporando a la reglamentación una disposición en la que se indique que: “*En los términos de lo dispuesto en el primer párrafo del*

artículo 14, el beneficio allí contemplado se aplicará, cualquiera sea la fecha en que se inicien y desarrollen los proyectos, con motivo de lo cual el límite temporario aludido en el artículo 16 se entenderá referido a la fecha de emisión del Certificado de Inclusión en el Régimen de Fomento de Energías Renovables.”

Sin embargo, el Ministerio de Energía y Minería, en su Resolución N° 72/2016, menciona al 31 de diciembre de 2017 como fecha límite para documentar las importaciones con el beneficio de exención, en tanto dispone que *“Las autorizaciones de importación con aplicación del beneficio que se otorguen en virtud del presente Régimen tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017”* (cuarto párrafo del Art. 9° del Anexo II de la Resolución N° 72/2016).

Por su parte, resulta encomiable que el reglamento haya dispuesto que los bienes cuya importación gozará de exención, estén individualizados y cuantificados, con indicación de su posición arancelaria, en el Certificado de Inclusión en el Régimen de Fomento de Energías Renovables.

Llama la atención que en la reglamentación se haya omitido regular la aplicación del beneficio en lo relativo a los *“repuestos y accesorios nuevos necesarios para garantizar la puesta en marcha y el desenvolvimiento de la actividad.”*

Parece excesivo que, también para los *“repuestos y accesorios”*, la Autoridad de Aplicación deba aprobar un listado en el que se individualicen, cuantifiquen y clasifiquen en la nomenclatura los bienes que gozarán del beneficio.

La reglamentación podría establecer que el tratamiento exención deba ser admitido por la Dirección General de Aduanas, sobre la base de la simple declaración y responsabilidad del importador, que sólo podrá ser el titular del Certificado de Inclusión en el Régimen de Fomento de Energías Renovables. Esta disposición debería ser acompañada de la fijación de un límite cuantitativo, para que los repuestos y accesorios que se ingresen al país al amparo del beneficio no puedan superar cierto monto en dólares estadounidenses. La Autoridad de Aplicación fijaría ese monto, en proporción al valor FOB de los bienes de capital de origen importado incluidos en el proyecto.

Según lo establece el Decreto 531/16, corresponde al Ministerio de Energía y Minería, en su condición de Autoridad de Aplicación, controlar el destino que los beneficiarios del régimen den a las mercaderías importadas con exención, esto es, controlar que sean efectivamente incorporadas al proyecto, y no sean transferidas a terceros.

Resulta necesario que la reglamentación, además de indicar que la Autoridad de Aplicación tendrá a su cargo la comprobación de destino, establezca expresamente que esa función de control no será ejercida por la Dirección General de Aduanas. En ausencia de tal indicación, es esperable que la Dirección General de Aduanas considere que le corresponde ejercer esa función en forma concurrente, teniendo en cuenta lo que dispone el inciso d) del Art. 123 del Código Aduanero, y asimismo la evidente aplicabilidad de la figura infraccional prevista en el Art. 965 del mismo ordenamiento. La situación conducirá además a que la Dirección General de Aduanas requiera el pago de la tasa de comprobación del destino, regulada en los artículos 767 y siguientes Código Aduanero, cuya magnitud está regulada en los Decretos 389/95 y 108/99.

En caso en que se verifique una situación de incumplimiento, en lo relativo al destino dado a las mercaderías, el importador podrá ser imputado por la comisión de la infracción prevista en el artículo 965 del Código Aduanero, penada con multa de entre uno y cinco veces el importe de los tributos dispensados. Además del encuadre infraccional precedentemente comentado, el incumplimiento de la obligación de destinar los bienes a la ejecución del proyecto en relación al cual fue otorgado el beneficio, dará lugar a la obligación de pagar los tributos oportunamente dispensados.

La cuestión está contemplada en el artículo 15 de la Ley 27.191, donde se establece que, en caso en que los bienes sean reexportados o transferidos a una actividad no comprendida en el régimen, deben pagarse *“los derechos, impuestos y gravámenes que correspondan a ese momento”*.

La disposición es relevante en dos sentidos. En primer lugar, se observa que la obligación de pagar los tributos se devenga cuando los bienes son reexportados o cuando son *“transferidos a una actividad no comprendida en el régimen”*. No se deben los tributos por la circunstancia de que el importador, en tanto sigue adelante con el cumplimiento del proyecto de inversión, haya discontinuado la utilización de cierto bien, y lo conserve en su depósito, sin transferirlo. Tampoco se deben pagar los tributos, si los bienes se transfieren a otra empresa titular de un proyecto incluido en el Régimen de Fomento de Energías Renovables, ya que, en tal caso, los bienes no se estarían *transfiriendo a una actividad no comprendida*.

En segundo lugar, se observa que la norma establece que se paguen los derechos, impuestos y gravámenes *“que correspondan a ese momento”*, de lo cual resulta que los gravámenes deben ser liquidados por aplicación de los aranceles de importación vigentes cuando se produjo la exportación o la transferencia a una actividad no comprendida. El texto autoriza a entender que los tributos deberían ser liquidados sobre el valor atribuible a los bienes *“a ese momento”*, lo cual tornaría procedente

considerar el desgaste y la obsolescencia de los bienes, a efectos de establecer su valor.

El quinto párrafo de la reglamentación del artículo 14, contempla el caso en el cual el proyecto no comience su operación comercial en el plazo establecido en el acto de aprobación, ni en el de su prórroga. Frente a tal situación, la Autoridad de Aplicación debe poner esa circunstancia en conocimiento de la AFIP, a los efectos de que, a través de la Dirección General de Aduanas, formule cargos, exigiendo el pago de los tributos que hayan sido dispensados en el momento de la importación de los bienes. Cabe destacar que los tributos que gravan la importación se determinan en dólares estadounidenses (Ley 23.905, Art. 20) y que, en materia aduanera, no se deben intereses sino luego de que la deuda es liquidada e intimada de pago (Art. 794 del Código Aduanero).

Según lo establece el Artículo 14 de la Ley 27.191, el beneficio de exención de tributos aduaneros se aplica también a bienes de capital, partes, componentes e insumos destinados a la producción de equipamiento de generación eléctrica de fuente renovables, y a bienes intermedios. **Al establecer este beneficio, el legislador contempla una limitación, en tanto indica que sólo será concedido cuando no exista producción nacional de los bienes a importar.**

La lectura atenta del texto de la ley revela que el condicionamiento referido a la inexistencia de producción nacional se encuentra en el último párrafo del Artículo 14, referido a importaciones asociadas con la producción de equipamiento, pero no se menciona en el párrafo primero, relativo a la introducción de bienes de capital destinados a un proyecto de inversión, y tampoco en el segundo párrafo, relativo al ingreso de repuestos y accesorios. El criterio legislativo luce adecuado, ya que en el momento inicial se concedería la exención respecto de los tributos aduaneros, para todo el universo de bienes necesarios para la instalación y puesta en marcha del emprendimiento y sus repuestos, sin que atribuir efectos a la existencia o inexistencia de bienes idénticos o similares de producción nacional.

En función de lo expuesto, sorprende la amplitud con que la cuestión aparece regulada en el sexto párrafo de la reglamentación, donde se establece que la autoridad de aplicación debe constatar que no existe producción nacional de los bienes a importar *“previo a autorizar la importación de bienes con los beneficios otorgados en el artículo 14 de la Ley N° 27.191”*.

La literalidad de la norma reglamentaria supondría que la inexistencia de bienes de producción nacional condiciona la concesión del beneficio en todos los casos contemplados en el artículo 14 de la Ley 27.191.

Cabe propiciar, de parte de la autoridad de aplicación, una interpretación del quinto párrafo del artículo 14 de la reglamentación, en la cual la remisión a “*los beneficios otorgados por el artículo 14 de la Ley N° 27.191*” sea entendida con el alcance ajustado al texto de la ley reglamentada. En estos términos, la autoridad de aplicación introduciría la cuestión de la inexistencia de producción nacional, exclusivamente en los casos en los que ello se encuentra contemplado en la legislación, es decir, en lo referente a bienes que se introducen para la producción de equipamiento destinado a la generación eléctrica.

5.4- Cuestiones relacionadas con la fiscalidad local

Utilizamos la expresión “*fiscalidad local*” para comprender todos los casos en los cuales, las empresas titulares de proyectos, deberán desembolsar sumas de dinero a favor del fisco, en cumplimiento de obligaciones establecidas en la legislación local, es decir, con sustento en leyes provinciales u ordenanzas municipales.

La fiscalidad municipal comprende solamente la aplicación de tributos, pero la fiscalidad provincial es más extensa, porque puede resultar de la aplicación de tributos, pero también puede comprender “*cánones*” o “*regalías*”, derivadas del ejercicio del “*dominio originario*” que les corresponde a las provincias sobre los “*recursos naturales existentes en su territorio*”, según lo establece el artículo 124 de la Constitución Nacional, reformada en 1994¹⁴.

Según el entendimiento generalizado, las provincias ejercen por si solas y con plena autonomía la potestad de establecer cánones y regalías, que deben ser pagadas por quienes utilizan los recursos naturales existentes en su territorio. En el marco de esa autonomía, las provincias pueden emitir legislación comprometiendo la no aplicación de cánones o regalías, o comprometiendo límites cuantitativos en lo relativa a la magnitud de tales cánones o regalías, por un periodo determinado.

¹⁴ El art. 124 de la Constitución Nacional dice: “*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*” Resulta claro que los yacimientos minerales, los yacimientos hidrocarburíferos, y el potencial energético resultante de las diferencias de altura en el curso de los ríos, están comprendidos en el artículo 124. Por el contrario, no resulta tan claro que la radiación solar y los vientos deban recibir ese encuadre, pero la cuestión parece resuelta a favor de la incorporación de ambos ítems. Sin embargo, han existido proyectos provinciales para gravar con regalías el acceso y el uso de las fuentes renovables de energía. Uno de ellos en la Provincia del Chubut referido a una posible regalía sobre el acceso al recurso del viento (Conf. <http://www.elpatagonico.com/montes-insiste-cobrar-regalias-el-uso-del-viento-n748173>; <http://www.sustentartv.com/en-chubut-quieren-cobrar-canon-regalias-la-energia-eolica/>).

La potestad de las provincias, en lo relativo a establecer tributos¹⁵, presenta mayores restricciones.

Algunas restricciones resultan en forma expresa del texto de la Constitución Nacional, así por ejemplo la que impide a las provincias establecer tributos sobre el comercio exterior o gravar el tránsito de mercaderías, lo cual incluye el tránsito de la energía eléctrica. Pero la Constitución Nacional establece también la existencia de un Régimen de Coparticipación Federal, del que naturalmente deben resultar restricciones al poder tributario provincial y municipal, necesarias para armonizar el ejercicio de la potestad tributaria local con la potestad tributaria de la Nación.

El Régimen de Coparticipación Federal, establecido a través de la Ley 23.548 y de las respectivas leyes provinciales aprobatorias, limita el poder tributario de las provincias, en tanto ellas no puede establecer tributos análogos a los nacionales coparticipados, y cuentan con una autorización expresa, que les permite establecer el impuesto sobre la transmisión gratuita de bienes, el impuesto sobre los ingresos brutos, el impuesto de sellos, el impuesto inmobiliario, y el de radicación de vehículos automotores¹⁶.

Fuera de esos cinco impuestos, el poder tributario de las provincias solo admite el establecimiento de tasas por servicios efectivamente prestados.

Por su parte los municipios sólo pueden ejercer el poder tributario estableciendo tasas por servicios efectivamente prestados, como consecuencia de lo cual no pueden establecer impuestos.

Como principio, las empresas dedicadas a la generación de energía proveniente de fuentes renovables, estarán sujetas al pago de los tributos que establece el régimen tributario general vigente en la jurisdicción provincial y en la jurisdicción municipal en la que se encuentren.

La ley 27.191, en su artículo 17, establece beneficios en materia de fiscalidad local, y en tal sentido dispone respecto de un conjunto heterogéneo de instituciones, a saber: (1) cánones o regalías provinciales, derivados del dominio originario regulado en el Art. 124 de la Constitución Nacional, (2) tributos nacionales específicos que

¹⁵ Nos referimos ahora a la facultad que tienen las legislaturas provinciales para establecer impuestos, tasas, contribuciones especiales y demás especies tributarias.

¹⁶ En atención a las reglas establecidas en el Régimen de Coparticipación Federal, en caso en que el Congreso Nacional establezca para todo el territorio de la nación un tributo, coparticipable, que grave el acceso y la utilización de las fuentes renovables de energía, las provincias no podrán establecer un tributos que grave esa misma materia imponible (Art. 9°, inciso b. de la Ley 23.548).

graven el acceso y la utilización de las fuentes renovables de energía incluidas en el artículo 4° de la Ley 26.190, (3) tributos provinciales específicos que graven el acceso y la utilización de las fuentes renovables de energía incluidas en el artículo 4° de la Ley 26.190 y (4) tributos municipales específicos que graven el acceso y la utilización de las fuentes renovables de energía incluidas en el artículo 4° de la Ley 26.190.

Respecto de todas estas instituciones fiscales, el artículo 17 comentado dispone que no serán aplicados hasta el 31 de diciembre de 2025.

La lectura de la disposición, convoca inmediatamente a preguntarse respecto del encuadre constitucional que corresponde atribuir a la norma, teniendo en consideración que, según dispone el inciso 18) del artículo 75 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso promover el desarrollo de las provincias dictando lo que se da en llamar “legislación de fomento”, en el marco de la cual es habitual que se establezcan exenciones, inmunidades o estabilidades fiscales, encuadrables en la expresión constitucional “privilegios y recompensas de estímulo”.

Cuando el Congreso Nacional emite legislación para el fomento de alguna actividad, ejerciendo la potestad que le otorga el artículo 75 inciso 18), puede establecer beneficios fiscales en relación a tributos provinciales y municipales¹⁷.

En una primera lectura, podría suponerse que el artículo 17 tiene este encuadre, es decir que el Congreso Nacional, con el propósito de fomentar las inversiones en energías renovables, estaría otorgando a los inversores una suerte de indemnidad tributaria hasta el 31 de diciembre de 2025, respecto de tributos provinciales o municipales específicos, que pudieran aplicarse con motivo del acceso y la utilización de las fuentes renovables.

A poco de andar se comprueba que, en este punto, la ley 27.191 no responde al modelo de la legislación federal que, con el propósito de promover el desarrollo, restringe temporariamente el poder tributario de las provincias y de los municipios.

¹⁷La denominada cláusula del progreso estaba contenida en el Art. 67 inciso 16) antes de la reforma de 1994, y hoy está ampliada y desdoblada en art. 75 inciso 18) y 19). En particular, en el inciso 18) se dispone: **“Artículo 75.-** Corresponde al Congreso: (...) 18. **Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.”**

Ello es así, en tanto el artículo 21 contiene una invitación dirigida a las provincias, y asimismo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a efectos de que ellas dicten leyes de adhesión a la Ley 27.191, y al mismo tiempo dispongan lo necesario para promover, a nivel provincial, la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables¹⁸.

Se concluye así que la voluntad legislativa en el sentido de establecer una moratoria hasta el 31 de diciembre de 2025, respecto de la aplicación de tributos provinciales específicos que graven el acceso y la utilización de las fuentes renovables de energía, apunta a obtener ese resultado por medio de la conformidad de las provincias, cuyas legislaturas deben emitir al efecto leyes de adhesión.

Idéntica conclusión se presenta en relación a la tributación municipal, en tanto el artículo 21 ya citado establece que las provincias, en sus leyes de adhesión, deben invitar expresamente a las municipalidades a adherir al régimen, dictando la normativa pertinente.

La reglamentación aprobada por el Decreto 531/16 ratifica esos entendimientos cuando en su artículo 17 dice: *“El acceso y la utilización de las fuentes renovables de energía incluidas en el Artículo 4° de la Ley N° 26.190, modificada por la Ley N° 27.191, por parte de los proyectos que obtengan el Certificado de Inclusión en el Régimen de Fomento de Energías Renovables, no estarán gravados o alcanzados por ningún tipo de tributo específico, canon o regalías, sean nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hasta el 31 de diciembre de 2025, en las jurisdicciones que adhieran a las mencionadas leyes.”*

Cabe preguntarse respecto de la estabilidad del beneficio, previendo que en algún momento, anterior al 2026, una provincia podría dejar sin efecto la Ley de Adhesión y, en el mismo acto legislativo, podría establecer un tributo provincial específico, gravando el acceso y la utilización de las fuentes renovables de energía.

Es un principio jurídico bien conocido que nadie tiene derecho a la inalterabilidad de la legislación, pero, ante la eventualidad de cambios legislativos, una persona o empresa puede tener un derecho adquirido en el sentido de permanecer sujeto a una legislación, aunque ella sea derogada o modificada.

La cuestión parece haber sido introducida -quizás muy tibiamente- en el artículo 17 de la reglamentación, en tanto en él se alude a la no gravabilidad del acceso y

¹⁸ Hasta la fecha sólo la Provincia de Jujuy ha adherido a la Ley mediante Ley Provincial 5904. Si bien la adhesión provincial resulta elogiada, algunas disposiciones de la ley de adhesión no resultan atractivas para las empresas que quieran invertir en proyectos en la Provincia.

utilización de las fuentes renovables “*por parte de los proyectos que obtengan el Certificado de Inclusión en el Régimen de Fomento de Energías Renovables*”.

Con este texto, la reglamentación procura enunciar de una forma subjetiva, centrada en “*los proyectos que obtengan el certificado*”, la no gravabilidad que en el Art. 17 de la Ley 27.191 se establece en forma objetiva, respecto del “*acceso y la utilización de las fuentes*”.

A efectos de fortalecer su situación respecto de la inalterabilidad de esta indemnidad fiscal hasta 2025, los inversores deben requerir que, en el propio texto del Certificado de Inclusión en el Régimen de Fomento de Energías Renovables, la autoridad de aplicación deje constancia de que, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 27.191, Art. 17 de la reglamentación, y ley provincial de adhesión, “*el proyecto*” al que se refiere el certificado, no estará sujeto, hasta el 31 de diciembre de 2025, a ningún tributo específico, canon o regalía, sea nacional, provincial o municipal de la Ciudad de Buenos Aires que grave o alcance el acceso y la utilización de las fuentes renovables de energía incluidas en el Art. 4 de la Ley 21.190.

5.5- El mantenimiento de la ecuación económica financiera del proyecto

El mantenimiento de la ecuación económico-financiera es una cuestión que resulta esencial para este tipo de emprendimientos.

Con la reforma incorporada por la Ley 27.191 a la Ley 26.190 se deja de lado el régimen de estabilidad fiscal y se incorpora un mecanismo de traslado a precio que se regula en dos párrafos:

a) Primer párrafo. Contratos de abastecimiento con “Grandes Usuarios”

En el primero de ellos se hace referencia a los contratos de abastecimiento de energía renovable que celebren los beneficiarios del régimen con los usuarios de energía eléctrica y respecto de ellos se consigna que: “*Los beneficiarios del régimen **podrán trasladar al precio** de los contratos de abastecimiento de energía renovable los mayores costos derivados de incrementos de impuestos, tasas, contribuciones o cargos nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires producidas con posterioridad a la celebración de dichos contratos*”.

Por su parte, el artículo 13 del Anexo I del Decreto 531/2016 establece respecto del primer párrafo del art. 13 de la Ley “*Los beneficiarios del “RÉGIMEN DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES” y los sujetos alcanzados por el Artículo 9° de la Ley N° 27.191 **podrán negociar libremente el traslado**, al*

precio pactado en los contratos de abastecimiento de energía renovable celebrados entre ellos, de los mayores costos derivados de incrementos de impuestos, tasas, contribuciones o cargos nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires producidos con posterioridad a la celebración de dichos contratos.

En los términos en que regula la cuestión este artículo 13, podría entenderse que el legislador ha establecido una norma de orden público que, restringiendo la autonomía de la voluntad de las partes en la fijación de reglas contractuales, impone el derecho del generador a ajustar el precio, trasladando de tal modo los mayores costos tributarios al gran usuario al que abastece de energía.

Sorprendentemente, la reglamentación contiene una disposición que, al contemplar el caso, dispone que los generadores -beneficiarios del régimen- *“podrán negociar libremente el traslado al precio”* de los mayores costos tributarios¹⁹. Resulta notorio que la intención del legislador en el primer párrafo del artículo 13 no puede haber sido la de declarar la existencia de un derecho a negociar, que por cierto no requiere disposición alguna que lo establezca o declare.

En tanto la reglamentación no puede alterar las disposiciones contenidas en la ley, y las normas deben interpretarse de forma tal que ellas no se contradigan ni anulen las unas con las otras, debe entenderse que el derecho que se menciona en la reglamentación, permite al beneficiario del régimen *“negociar libremente”* el traslado al precio, bien entendido que ese estándar de libertad, caracteriza una negociación en el marco de la cual el generador no puede verse impedido de trasladar el costo de la mayor tributación al precio de su energía.

Demás está decir que la regla del traslado automático al precio de la energía tiene el efecto de estimular la creación y el incremento de tributos locales sobre la generación y ventas de energía, y traslada el problema y sus efectos, al sector de los grandes usuarios.

b) Segundo párrafo. Contratos con CAMMESA

En el segundo párrafo del art. 13 se hace referencia a los contratos celebrados entre los beneficiarios y CAMMESA o por el ente designado por la Autoridad de Aplicación y se establece que: *“En los contratos celebrados por CAMMESA o por el ente designado por la Autoridad de Aplicación, el generador **tendrá derecho a***

¹⁹Evidentemente esta referencia no agrega ningún derecho al beneficiario respecto de los que ya detenta, máxime cuando el art. 9 de la Ley 27.191 dispone que los contratos suscriptos en estos casos *“no podrán fijar un precio promedio mayor a ciento trece dólares estadounidenses o su equivalente en moneda nacional, por cada megavatio-hora comercializado entre las partes (U\$S 113/MWh)*

solicitar el reconocimiento de un nuevo precio de la energía suministrada cuando se produzcan incrementos en impuestos, tasas, contribuciones o cargos nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para ello, deberá suministrar a CAMMESA, antes del último día hábil de cada mes, la información necesaria para evaluar el ajuste del valor de la energía suministrada.”

Con relación a esta norma el Decreto Reglamentario dispone: “En el marco de los contratos celebrados por la COMPAÑÍA ADMINISTRADORA DEL MERCADO MAYORISTA ELÉCTRICO SOCIEDAD ANÓNIMA (CAMMESA) o por el ente designado por la Autoridad de Aplicación, a los que se refiere el segundo párrafo del Artículo 13 de la Ley N° 27.191, se entenderá como incrementos fiscales cubiertos por esta última disposición a los que resulten de:

- i) incremento de impuestos, tasas, contribuciones o cargos generales o no específicos o no exclusivos de la actividad existentes, por ampliación de base, modificación de exenciones y/o desgravaciones y/o incremento de alícuotas; y
- ii) creación de nuevos impuestos, tasas, contribuciones o cargos generales o no específicos o no exclusivos de la actividad.

Queda excluido de lo dispuesto en el Artículo 13, segundo párrafo de la Ley N° 27.191:

i) la eliminación de la exención de los tributos contemplados en el Artículo 14 de la citada ley, como consecuencia del vencimiento del plazo de vigencia del beneficio establecido en el Artículo 16 de la misma norma;

ii) la creación de tributos específicos, cánones o regalías luego del vencimiento del plazo fijado en el Artículo 17, primer párrafo de la Ley N° 27.191, en las jurisdicciones que hubieren adherido a las Leyes Nros. 26.190 y 27.191²⁰; y

iii) la creación de tributos específicos, cánones o regalías, en cualquier momento, en las jurisdicciones que no hubieren adherido a las Leyes Nros. 26.190 y 27.191.

Para los casos contemplados en el segundo párrafo del Artículo 13 de la Ley N° 27.191, la COMPAÑÍA ADMINISTRADORA DEL MERCADO MAYORISTA ELÉCTRICO SOCIEDAD ANÓNIMA (CAMMESA) o el ente designado por la Autoridad de Aplicación que sea parte en el contrato **determinará el nuevo precio** de la energía suministrada, teniendo en cuenta **la información**

²⁰ Hasta el 31 de diciembre de 2025.

entregada por el beneficiario y los análisis realizados por los órganos competentes respecto del verdadero impacto que el incremento de impuestos, tasas, contribuciones o cargos nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires produzca sobre la estructura de costos del beneficiario.

*La solicitud del reconocimiento del nuevo precio deberá realizarse antes del último día hábil del segundo mes siguiente al que entró en vigencia la norma que produce el incremento que motiva dicha solicitud. El vencimiento del plazo indicado sin que se hubiere efectuado el pedido y acompañado la información y documentación correspondientes **hará caducar automáticamente el derecho a solicitar la determinación de un nuevo precio por ese incremento.***

Las diferencias en el texto del primero y segundo párrafo son notorias. En tanto en el primer párrafo (contrato de abastecimiento con grandes usuarios) dice: “*podrán trasladar al precio pactado en los contratos de abastecimientos... los mayores costos*”, en el segundo párrafo (contratos con CAMMESA) dice: “*tendrán derecho a solicitar el reconocimiento de un nuevo precio de la energía suministrada*”

En el primer caso, el legislador dirime la cuestión definitivamente en favor del generador, a quien otorga el poder de trasladar, en tanto que en el segundo caso favorece a CAMMESA, atento que le otorga al generador el derecho de solicitar la fijación de un nuevo precio, ante lo cual la obligación que impone a la compañía administradora, no va más allá de recibir y considerar el planteo del generador.

La preferencia de la normativa por favorecer los intereses de CAMMESA se extiende a la reglamentación, en tanto en ella se establece que, a los efectos del segundo párrafo del artículo 13 de la Ley 27.191, no constituyen incrementos que autoricen al generador siquiera a solicitar el reconocimiento de un nuevo precio: (i) las situaciones en las que el generador se ve en la obligación de tributar derechos de importación como consecuencia de haberse superado el plazo del 31 de diciembre de 2017 previsto en el artículo 16, (ii) la aplicación de tributos luego de vencido el plazo que termina el 31 de diciembre del 2025, dando ello lugar a la aplicación de tributos específicos en jurisdicciones que adhieran a las leyes 26.190 y 27.191 y (iii) la creación de tributos locales en jurisdicciones que nunca adhieren a las leyes 26.90 y 27.191.

El hecho de que se excluya de la posibilidad de traslado “la creación de tributos específicos, cánones o regalías, en cualquier momento, en las jurisdicciones que no hubieran adherido a las Leyes 26.190 y 27.191” deja prácticamente vacía de contenido esta norma ya que, por un lado: (i) no se pone un límite al poder tributario local de crear estos

gravámenes como vimos en los puntos anteriores y por el otro (ii) no se permite el traslado a precio de los mismos. En estas condiciones, no puede hablarse de un régimen que permita el mantenimiento de la ecuación económica financiera de los beneficiarios,

Por su parte, se impone al beneficiario la presentación de la solicitud de reconocimiento del nuevo precio antes del último día hábil del segundo mes siguiente al que entró en vigencia la norma que produce el incremento y en caso de no cumplirse el plazo previsto se hace caducar el derecho del beneficiario. El plazo es claramente exiguo para que la empresa pueda evaluar el impacto económico sobre precio de las modificaciones normativas máxime cuando muchas veces desde el dictado de la norma legal respectiva y el dictado de la reglamentación existe un lapso de tiempo prologando.

Finalmente, con relación al reconocimiento de la solicitud y determinación del nuevo precio la norma hace referencia a que la autoridad determinará el nuevo precio de la energía suministrada, teniendo en cuenta *“la información entregada por el beneficiario”* y *“los análisis realizados por los órganos competentes respecto del verdadero impacto”* para determinar el verdadero impacto que el incremento de impuestos produzca sobre la estructura de costos del beneficiario.

Quedan muchos interrogantes por resolver pero basados en experiencias pasadas queda claro que la evaluación o análisis de los órganos competentes respecto del verdadero impacto en la estructura de costos del contribuyente es un arma que otorga un alto grado de discrecionalidad a la Autoridad de Aplicación. Y no sólo preocupa el contenido de la respuesta a la solicitud de reconocimiento presentada sino el tiempo que puede transcurrir entre la presentación y la resolución de la misma.

Como reflexión adicional debe tenerse presente que el artículo 13 de la Ley 27.191 en sus dos párrafos, al referirse al traslado a los precios de los incrementos de costos derivados de los cambios en los tributos, incluye el caso de los tributos nacionales. Como principio, tales modificaciones tributarias deben dar lugar a situaciones idénticas a las descritas respecto de los tributos locales. Se impone sin embargo llamar la atención en cuanto a la identidad de jerarquía normativa entre la Ley 27.191, y la ley posterior de la que resultaría el tributo con efectos sobre el costo de la energía.

La ley posterior podría válidamente alterar las reglas de traslado al precio del costo tributario adicional.

Consideraciones sobre el mecanismo elegido por el legislador para mantener la ecuación económica financiera del proyecto.

Si bien la forma en que está regulado el régimen de estabilidad en las inversiones mineras, así como la aplicación que se hizo del mismo no fue feliz, no menos cierto es que el derecho a solicitar el traslado a precio no debería ser por sí más eficiente.

Entendemos que a fin de asegurar la estabilidad de carga económica financiera hubiera sido preferible contemplar un régimen de estabilidad con las siguientes características:

- (i) que al beneficiario se le congele el régimen tributario existente al momento de otorgársele el beneficio.
- (ii) que la autoridad de aplicación emita un certificado al momento de la concesión del beneficio que contemple una descripción del régimen tributario vigente a nivel nacional, provincial y municipal.

Este mecanismo evitaría: (i) la carga probatoria relacionada con demostrar que existió un incremento no compensado por disminuciones, (ii) tener que abonar los mayores tributos y luego reclamar una repetición de los mismos.

De hecho, en el Dictamen de la Procuradora Fiscal en “Minera del Altiplano S.A” (CSJN, 10/7/2012) arriba citado, sostiene al referirse al beneficio de estabilidad fiscal previsto en la Ley de Inversiones Mineras *“No escapa a mi análisis que podría argumentarse que una fórmula legal más conveniente para garantizar la estabilidad fiscal de las empresas promovidas hubiera sido excluirlas totalmente del pago de los futuros tributos o de sus incrementos. Sin embargo, el acierto o el error, el mérito o la conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que el Poder Judicial deba pronunciarse”*

Entendemos que la experiencia recogida en los años de vigencia del Régimen de Inversiones Mineras debiera ser recogida por el marco normativo aplicable para fomentar otro tipo de inversiones como en el caso aquellas que permitan el desarrollo de fuentes renovables de energía.

5.6- Reflexiones finales

En ese contexto no podemos dejar de señalar que probablemente, la fiscalidad provincial y municipal sea una fuente renovable e inagotable de dificultades, para las empresas que lleven adelante proyectos.

Quizás dentro de unos pocos años, sobre la base de la eficiencia creciente de los procesos, y la disminución de los precios de los bienes de capital, la industria de la

generación de energía a partir de fuentes renovables presente una solidez económica, y una rentabilidad tal que amerite sujetarla a una importante presión tributaria. No todavía.

Lamentablemente, no es posible descartar que algunos gobiernos provinciales y municipales no se hagan cargo de esta realidad, y tempranamente apunten los cañones de su tributación sobre la generación de energía eléctrica de fuentes renovables.²¹

Las disposiciones contenidas en las leyes 26.190, 27.191 y el Decreto 531/16 en modo alguno impiden que los impuestos, tasas y contribuciones provinciales, municipales, o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires registren incrementos, de los que resulten mayores costos para la generación de la energía.

No perdemos la esperanza de que todas las provincias argentinas y todos los municipios, se hagan cargo de que, en esta segunda década del Siglo XXI, las empresas dedicadas a la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables deben ser apreciadas por su aporte en lo relativo al mantenimiento del medio ambiente, la lucha contra el calentamiento global, y la más adecuada utilización de los recursos no renovables del planeta.

Todas las provincias y municipios están en condiciones de comprender que, en nuestros tiempos, la voluntad de obtener ganancias que manifiesta una empresa al colocar un capital para montar una granja eólica, o una planta solar, debe ser acompañada, alentada y ayudada por el gobierno local, a partir de una adecuada valoración de interés social que satisface por sí misma la generación de energía no contaminante.

6.- CONCLUSIONES

6.1- En el Taller se destacaron algunos puntos salientes e innovadores del nuevo Marco Legal, entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- a) Establece por ley un Objetivo cuantitativo de participación en la matriz eléctrica para el año 2025 del 20 % del consumo eléctrico total

²¹ Quienes diseñan la fiscalidad provincial y municipal usualmente prestan especial atención a cuestiones como las siguientes: ¿Cuántos electores verán con desagrado la aplicación del tributo? ¿Qué chance tienen las empresas de trasladar su operación a otra región del país para evitar la aplicación del nuevo impuesto? ¿Cuántos electores advertirán que la tributación local es la causa del aumento de los precios de los productos que adquieren? A partir de este análisis, un gobernante local desechará un posible incremento del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria urbana, impopular entre los votantes de los que espera le concedan la reelección, y preferirá orientar la tributación hacia otros objetos. En estos términos, la empresa instalada en la jurisdicción para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, tiene altas chances de ser elegida como sujeto de nueva y mayor tributación.

- b) Crea un Régimen de beneficios fiscales para apoyar al inversor en este tipo de Energías
- c) Crea el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de las Energías Renovables (FODER)
- d) Asigna a actores del mercado la obligatoriedad de adquirir parte de la Energía Renovable de este programa.

6.2- En el Taller se puntualizaron dos cuestiones que merecerían ser corregidas en futuras modificaciones del texto legal.

- a) Una cuestión semántica respecto a que se considera energía renovable y qué no se considera tal. La definición del texto legal es errónea cuando excluye del concepto de Energía Renovable a la Energía Hidroeléctrica de más de 50 MW. Ello va contra la ciencia y la técnica, la energía hidroeléctrica es renovable en todo su rango de potencia²².
- b) La ley postula que las fuentes de energías renovables deberán alcanzar el 8% del consumo de energía eléctrica nacional, al 31 de diciembre de 2017. Para cumplir con esa meta sería necesario instalar unos 3.000 MW en poco más de un año, lo cual es materialmente inalcanzable. Asimismo la obligación de cumplir con la condición de alcanzar el 20% del consumo eléctrico para el año 2020 deberá ser validado por el Plan Energético Estratégico que está siendo elaborado en el Ministerio de Energía y Minería.

6.3- Se considera un hecho positivo que las licitaciones para la incorporación de la potencia instalada del Plan Renovar sea realizado en forma gradual tal como lo plantea el Ministerio de Energía mediante sucesivas rondas licitatorias que permitan tanto el aprendizaje por parte de los organismos públicos a cargo de las licitaciones; como la toma de confianza de los inversores privados en el nuevo marco regulatorio.

6.4- En el Taller se puso de manifiesto a través de las intervenciones de los asistentes que no existe consenso entre las posturas de quienes defienden la participación de la industria nacional y quienes privilegian la instalación segura de este tipo de tecnología en términos de potencia instalada.

La impresión que resulta después de realizado este Taller es que el tema está lejos de ser agotado y merecería por lo tanto un abordaje más profundo con intervención de otras áreas gubernamentales mas allá de la cartera de Energía.

²² Sobre este tema véase el texto del IAE Mosconi en www.iae.org.ar

Se ha propuesto por ejemplo que se cree un GRUPO DE TRABAJO INTERMINISTERIAL que involucre en el debate mínimo a los Ministerios de Energía y al Ministerio de la Producción; así como también a al INTI; y a las CAMARAS EMPRESARIALES que tengan interés directo en la cuestión.

6.5- Se puntualizó también la importancia que los métodos de promoción sean objetivos y transparentes y que se evite la discrecionalidad de los funcionarios.

6.6- Se objetó en el Taller que CAMMESA sea el comprador de la Energía del vendedor al precio adjudicado en dólares estadounidenses por 20 años. Por lo tanto, CAMMESA luego debe vender la energía al mercado. Ello implica que CAMMESA abandona la función básica de ser Administrador del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM).

6.7- Respecto a los aspectos Fiscales se puntualizó:

- a) Devolución Anticipada del IVA: Cabría definir un período de devolución del IVA por parte de la AFIP: Dado que en el caso de RenovAR sería una empresa nueva, el IVA le será devuelto en la forma que establezca la AFIP, que en otros casos, como los exportadores, tarda ya que depende de la voluntad y de la disponibilidad de recursos. La demora de esa devolución es obviamente un perjuicio financiero para la empresa pero también tiene el costo económico de la inflación o pérdida de valor de la moneda. Por lo cual lo ideal hubiera sido que se establezca un plazo máximo para la devolución del IVA que no se ha previsto.
- b) Exención de Derechos de Importación: Parecería que no es idéntico lo que dice la ley de lo que dice su reglamentación: No se entiende si se supedita a la existencia de producción nacional solo para la introducción de bienes para la producción de equipamiento destinado a la producción de energía eléctrica o para los proyectos en sí
- c) Canon o regalías provinciales: Es quizás el aspecto más relevante a señalar, ya que la ley dice, y seguramente es lo único que se podía decir, que el acceso a las fuentes de energía no estará grabada por ningún tributo local. Pero la constitución acuerda a las provincias el dominio originario de los recursos naturales. ¿Son la radiación solar y los vientos recursos de dominio originario como los yacimientos minerales e hidrocarbúricos? Ya hubo un intento provincial de aplicar un canon por regalía al viento.
- d) Dentro del traslado de precio en los contratos previsto en la ley se excluye los incrementos fiscales de este tipo, por lo que un aumento de algún tributo local puede destruir la ecuación económica de cualquier proyecto. Se supone que

los inversores no aceptarían ningún proyecto localizado en provincias que no tenga una clara ley de adhesión provincial a la ley 27.191. Al respecto Jujuy ha promulgado una ley de adhesión, con futuro incierto, que exige una participación del 51 % de la Provincia en los proyectos, donde además no se aclara si ello tendría como contrapartida un aporte de fondos provincial.

- e) Los impuestos provinciales: Ingresos brutos, sellos e inmobiliario y los impuestos municipales: Tasa de habilitación, tasa de seguridad e higiene y otros plantean riesgos importantes para el nuevo régimen, ya que no habría proyecto que los resista si son aplicados por ejemplo por 20 años. Existe la “cláusula del progreso” que no se aplicó en este caso en la ley, cosa que no existía para el canon al recurso originario. Se podría haber eximido de impuestos provinciales y municipales, si el Congreso hubiera dicho que le correspondía a la Autoridad de Aplicación la tributación de los impuestos. Por lo tanto aquí también parece fundamental para cualquier proyecto que haya adhesión de las provincias y de los municipios.
- f) Mantenimiento de la ecuación económica - financiera: No se ha previsto un “régimen de estabilidad fiscal” lo que plantea fuertes dudas para los proyectos. La experiencia del régimen de estabilidad fiscal minero, que no funcionó completamente podría haber ayudado mucho en este caso. El traslado a precio de los contratos privados es, como está en el Código Civil, de acuerdo a lo que firmen las partes. En los contratos de abastecimiento con CAMMESA hay derecho a pedir un nuevo precio en un plazo muy breve, menos de dos meses, para la presentación explicando cómo afectan los cambios de precios a la ecuación económica - financiera porque sino caduca el derecho del generador. Además pareciera que no se autorizarían aumentos de precios a quien haya sido capaz de lograr una mayor eficiencia.

ANEXO N° 1

FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO DE LAS ENERGIAS RENOVABLES

Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Energías Renovables

ARTÍCULO 7° — Créase el Fondo Fiduciario Público denominado “Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables” en adelante, “FODER” o el “Fondo” el que se conformará como un fideicomiso de administración y financiero, que regirá en todo el territorio de la República Argentina con los alcances y limitaciones establecidos en la presente ley y las normas reglamentarias que en su consecuencia dicte el Poder Ejecutivo.

1. Objeto. El Fondo tendrá por objeto la aplicación de los bienes fideicomitados al otorgamiento de préstamos, la realización de aportes de capital y adquisición de todo otro instrumento financiero destinado a la ejecución y financiación de proyectos elegibles a fin de viabilizar la adquisición e instalación de bienes de capital o la fabricación de bienes u obras de infraestructura, en el marco de emprendimientos de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en los términos de la ley 26.190, modificada por la presente.

2. Desígnese al Estado nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como fiduciante y fideicomisario del Fondo y al Banco de Inversión y Comercio Exterior como fiduciario.

Serán beneficiarias las personas físicas domiciliadas en la República Argentina y las personas jurídicas constituidas en la República Argentina que sean titulares de un proyecto de inversión con los alcances definidos en el artículo 8° de la ley 26.190 que haya sido aprobado por la Autoridad de Aplicación.

3. Constitúyese el Comité Ejecutivo del “Fondo”, el cual estará integrado por el Secretario de Energía, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; el Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; y el Presidente del Banco de Inversión y Comercio Exterior, quienes podrán designar un miembro suplente con rango no menor a subsecretario o director, según sea el caso.

4. Recursos del Fondo. El FODER contará con un patrimonio que estará constituido por los siguientes bienes fideicomitados:

a) Los recursos provenientes del Tesoro Nacional que le asigne el Estado Nacional a través de la Autoridad de Aplicación, los que no podrán ser anualmente inferiores al cincuenta por ciento (50%) del ahorro efectivo en combustibles fósiles debido a la incorporación de generación a partir de fuentes renovables obtenido en el año previo, de acuerdo a como lo establezca la reglamentación.

b) Cargos específicos a la demanda de energía que se establezcan.