

# Mercado Voluntario de Carbono

Brief ejecutivo, análisis EPT/EGT y paquete mínimo de enmiendas para decisión legislativa.

## PREPARADO POR

Ignacio Adrián Lerer  
Abogado (UBA) / EMBA  
(Universidad Austral)

## FECHA

Mayo 2026

## DOCUMENTO BASE

Proyecto S. 808/26  
Marco Regulatorio del Mercado  
Voluntario de Carbono

## MÉTODO

Análisis jurídico + EPT/EGT +  
matriz de incentivos

### Propiedad intelectual y alcance.

Análisis utilizando herramientas desarrolladas por Ignacio Adrián Lerer - Abogado (UBA) / EMBA (Universidad Austral) - (c) Todos los derechos reservados - Mayo 2026 - No constituye asesoramiento legal.

# Contenido

---

1. Brief ejecutivo para legisladores

---

2. Paquete mínimo de enmiendas priorizadas

---

3. Anexo visual EPT/EGT

---

4. Nota de alcance y uso de estimaciones

---

**Tesis central:** el proyecto no fracasa por falta de ambición, sino por una falla de arquitectura institucional. Sin enforcement, federalismo operativo y sanciones calibradas, puede producir papeles antes que créditos confiables.

# BRIEF EJECUTIVO PARA LEGISLADORES

---

## Proyecto S. 808/26 - Mercado Voluntario de Carbono

**Para:** Senadores y Diputados de la Nación

**De:** Ignacio Adrian Lerer - analisis tecnico-juridico

**Fecha:** 18 de mayo de 2026

**Extension:** version ejecutiva

---

### 1. Que Hace Este Proyecto

El proyecto crea un marco nacional para que empresas, productores agropecuarios, titulares de tierras, desarrolladores y proyectos basados en naturaleza puedan generar, registrar, verificar y vender credits de carbono originados en reducciones o capturas de gases de efecto invernadero.

En terminos simples, busca que Argentina pueda convertir reducciones reales de emisiones en activos transables, con registro nacional, verificacion independiente, trazabilidad y reglas para evitar doble contabilizacion internacional.

La oportunidad es relevante: forestacion, suelos agricolas, humedales, restauracion, biodigestores, eficiencia energetica, energias renovables, captura industrial y proyectos provinciales con potencial exportador. Pero este mercado solo funciona si los credits son confiables. Un credito barato y no verificable no es una oportunidad: es un pasivo reputacional.

---

### 2. Es Una Buena Ley

**Si, en orientacion. No, todavia, en arquitectura institucional.**

#### Fortalezas

- Crea un Registro Nacional de Reduccion de Emisiones (ReNaRe).
- Exige monitoreo, reporte y verificacion (MRV).
- Preve verificadores independientes.
- Distingue credits domesticos de unidades transferibles internacionalmente.
- Regula ajustes correspondientes para evitar doble contabilidad.
- Reconoce el rol de provincias y recursos naturales.
- Crea incentivos fiscales para proyectos.

## Debilidades Criticas

### 1. Sin enforcement efectivo, la ley puede volverse una zombie law.

El proyecto exige MRV, registros y verificaciones, pero no crea presupuesto, agencia tecnica autonoma ni capacidad minima de auditoria. Resultado probable: proyectos formalmente registrados, verificaciones de baja calidad y creditos con integridad discutible.

### 2. El regimen sancionatorio esta mal calibrado.

El art. 11 trata de modo parecido un incumplimiento de reporte y una falsificacion. Multa triple mas inhabilitacion permanente puede sonar duro, pero si no hay deteccion suficiente incentiva ocultamiento, arreglo informal o no registracion.

### 3. El federalismo esta reconocido, pero no operacionalizado.

Las provincias tienen competencia decisiva sobre bosques, suelos, agua, ambiente y uso del territorio. Sin convenio federal, ventanilla unica e interoperabilidad real, puede haber 24 variantes provinciales, conflictos de autorizacion y doble conteo.

### 4. Falta una barrera de calidad internacional.

El ReNaRe no puede convertirse en un sello local autosuficiente. Los creditos deben estar certificados bajo programas reconocidos internacionalmente (por ejemplo Verra/VCS, Gold Standard u otros equivalentes que apruebe la autoridad nacional bajo criterios tecnicos). Si cada provincia puede crear su propio estandar sustantivo, el riesgo es un mercado fragmentado con creditos de baja integridad.

### 5. Compatibilidad Artículo 6 del Acuerdo de Paris.

Si Argentina quiere que sus creditos sean usados internacionalmente, no alcanza con registrarlos localmente. Deben poder operar como resultados de mitigacion transferibles bajo el Art. 6, con autorizacion del pais anfitrión, ajuste correspondiente, no doble conteo, tracking serializado y reportes compatibles con reglas UNFCCC.

### 6. El capitulo fiscal necesita cirugia tecnica.

El art. 16 habla de "arancel 0%" para IVA, categoria incorrecta. Tampoco define con precision si el credito de carbono es servicio, derecho intangible, certificado, activo o bien inmaterial. Esa indefinicion abre litigios y costos de estructuracion.

### 7. El art. 32 delega demasiado.

Un mercado regulado tipo cap-and-trade no puede nacer por una habilitacion abierta al Poder Ejecutivo. Requiere ley especifica o, al menos, pilotos sectoriales con elementos esenciales definidos por Congreso.

---

## 3. Prediccion EPT/EGT: Que Pasa Si Se Aprueba Sin Cambios

El analisis evolutivo modela la ley como un sistema de incentivos:

$$\text{Fitness institucional} = \text{Transmision} \times \text{Compliance} \times \text{Enforcement}$$

El proyecto tendra transmision alta: cambio climatico, ESG, mercados internacionales y provincias interesadas. Pero compliance y enforcement son fragiles.

## Escenario Conservador Sin Modificaciones

Indicador	Año 1	Año 5	Año 10
Compliance real modelado	45-50%	43-45%	38-42%
Implementation Gap proxy	0.50-0.55	0.55-0.57	0.58-0.62
Enforcement efectivo	bajo	bajo-medio	bajo
Riesgo de captura	bajo-medio	medio	alto
Calidad de creditos	heterogenea	decreciente	reputacionalmente riesgosa

**Lectura politica:** en 5 a 7 años puede haber ley, registros, consultores y formularios, pero no un mercado confiable de creditos argentinos.

## 4. La Clave de Teoria de Juegos

Un proponente cumple si:

$$\text{costo de compliance} < \text{probabilidad de deteccion} \times \text{sancion}$$

Si cumplir cuesta mas que la sancion esperada, la estrategia racional es evadir, subreportar, buscar un verificador flexible o estructurar afuera.

El proyecto sube la sancion nominal, pero no sube suficientemente la probabilidad de deteccion. Por eso una multa dura sin fiscalizacion no crea compliance: crea informalidad.

## 5. Paquete Minimo Indispensable

Sin estas siete modificaciones, es preferible no aprobar el proyecto en su forma actual.

### 1. Fondo de Fiscalizacion

- Crear un fondo afectado y auditado.

- Financiarlo con tasa sobre emision o primera transferencia, porcentaje de multas y partida presupuestaria inicial.
- Destino exclusivo: auditorias, tecnologia, inspectores, interoperabilidad, datos abiertos.
- Meta: auditoria aleatoria anual de al menos 20% de proyectos activos, escalable por riesgo.

## 2. Sanciones Graduadas

Reemplazar art. 11:

Error leve: apercibimiento + subsanacion.  
 Incumplimiento grave: suspension + multa proporcional.  
 Falsificacion o doble conteo: cancelacion de creditos + multa agravada + inhabilitacion temporal.  
 Fraude sistematico: inhabilitacion definitiva + denuncia penal si corresponde.

## 3. Autoridad Tecnica Autonoma o Unidad con Autarquia Operativa

- No alcanza una Secretaria politicamente cambiante.
- Crear Agencia Nacional de Mercados de Carbono o una unidad autarquica con directorio tecnico-federal.
- Mandatos escalonados, incompatibilidades y publicacion anual al Congreso.

## 4. Convenio Federal

- Registro unico o interoperable Nacion-provincias.
- Ventanilla unica de autorizacion.
- Adhesion provincial con incentivos.
- Distribucion de fondos de adaptacion y fiscalizacion.
- Reglas especiales para comunidades locales e indigenas.

## 5. Correccion Fiscal

- Definir el credito de carbono como derecho economico intangible o categoria tributaria especifica.
- Corregir "arancel 0%" por tratamiento IVA tecnicamente correcto.
- Prever recuperacion o compensacion de IVA tecnico para inversiones MRV.
- Coordinar Ganancias, RIGI, RIMI y estabilidad fiscal sin duplicar beneficios.

## 6. Certificacion Internacional Reconocida

- Exigir que todo credito emitible o transferible este certificado bajo estandares internacionales reconocidos.
- Verra/VCS, Gold Standard u otros equivalentes deben funcionar como piso de integridad, no como opcion decorativa.

- Registros provinciales pueden administrar proyectos, pero no crear credits exportables sin estandar reconocido y sincronizacion con ReNaRe.

## 7. Aptitud Articulo 6 del Acuerdo de Paris

- Diferenciar credits domesticos de credits aptos para transferencia internacional.
- Para URMT/ITMO: autorizacion expresa del Estado argentino, ajuste correspondiente, serializacion, no doble conteo y reporte internacional.
- Sin esa capa, el credito puede servir para claims voluntarios domesticos, pero no para cumplimiento de NDC de otro pais bajo Art. 6.

---

## 6. Decision Legislativa

### Opcion A: Aprobar con paquete minimo

- Crea un mercado defendible.
- Mejora enforcement y confianza.
- Reduce riesgo de credits basura.
- Aumenta probabilidad de atraer inversion verde.
- Exige voluntad politica de control.

### Opcion B: Aprobar sin cambios

- Riesgo alto de zombie law.
- Verificadores y brokers pueden capturar la implementacion.
- Provincias pueden crear bypass o sistemas incompatibles.
- Argentina puede perder reputacion en mercados ambientales.

### Opcion C: No aprobar y rediseñar

- Evita mala ley.
- Pierde timing regulatorio.
- Permite construir acuerdo federal y tecnico mas fuerte.

**Recomendacion:** aprobar solo con paquete minimo. Sin enforcement, federalismo operativo, sanciones graduadas, certificacion internacional y aptitud Art. 6, la ley puede hacer mas daño reputacional que beneficio climatico.

---

## 7. Preguntas Frecuentes

### Esto encarece la produccion?

No por si mismo: el mercado voluntario participa quien quiere vender creditos. El art. 32 sobre mercado regulado debe separarse o rediseñarse para evitar obligaciones abiertas sin ley especifica.

### **Por que no dejar todo a la reglamentacion?**

Porque presupuesto, sanciones, competencia federal, derechos de emision y garantias basicas son elementos esenciales. La reglamentacion puede operar la ley, no reemplazarla.

### **Por que crear agencia o unidad autonoma?**

Porque un mercado de carbono depende de confianza. Sin autoridad tecnica estable, los creditos argentinos pueden sufrir descuento por riesgo institucional.

### **Esto compite con RIGI?**

No necesariamente. Debe complementarse. El propio proyecto excluye beneficios superpuestos con RIGI, pero hay que redactarlo tecnicamente para evitar arbitraje.

### **Cual es el mensaje politico?**

Argentina puede entrar al mercado de carbono, pero no con una ley decorativa. El exito depende de integridad, enforcement y coordinacion federal.

---

## **Recomendacion Final**

**Dictamen favorable condicionado a siete modificaciones: fondo, sanciones graduadas, autoridad tecnica, convenio federal, correccion fiscal, certificacion internacional reconocida y compatibilidad Artículo 6.**

Una ley de carbono sin enforcement no reduce emisiones: produce papeles. Una ley bien diseñada puede producir confianza, inversion y activos ambientales defendibles.

# PAQUETE DE ENMIENDAS PRIORIZADAS

---

## Proyecto S. 808/26 - Mercado Voluntario de Carbono

**Objetivo:** transformar un proyecto conceptualmente bueno pero fragil en un regimen implementable, federal y creible.

### Prioridad 1 - Condicion de Aprobacion

#### 1. Fondo de Integridad y Fiscalizacion del Mercado de Carbono

**Problema:** el proyecto crea obligaciones tecnicas sin presupuesto ni capacidad institucional asociada.

**Redaccion sugerida:**

Articulo nuevo - Fondo de Integridad y Fiscalizacion del Mercado de Carbono. Crease el Fondo de Integridad y Fiscalizacion del Mercado de Carbono, destinado exclusivamente a financiar auditorias, sistemas de trazabilidad, monitoreo remoto, capacitacion tecnica, interoperabilidad de registros y fiscalizacion del presente regimen.

El Fondo se integrara con:

- a) una tasa de fiscalizacion sobre la emision o primera transferencia de creditos de carbono, en la proporcion que establezca la ley o su reglamentacion dentro de un maximo legal;
- b) el producido de multas firmes, en el porcentaje que determine la reglamentacion;
- c) partidas presupuestarias nacionales;
- d) aportes, donaciones o financiamiento internacional destinados a integridad ambiental.

La Autoridad de Aplicacion debera publicar anualmente el presupuesto, ejecucion, auditorias realizadas, incumplimientos detectados y medidas adoptadas.

**Nota tecnica:** fijar un porcentaje exacto como 5% puede ser util politicamente, pero conviene modelar impacto sobre proyectos pequenos antes de cerrarlo.

#### 2. Sustitucion Integral del Articulo 11

**Problema:** inhabilitacion permanente y multa triple para conductas heterogeneas.

**Redaccion sugerida:**

#### Artículo 11 - Infracciones, sanciones y procedimiento.

Las infracciones al presente regimen se clasificaran en leves, graves y muy graves, atendiendo a la entidad del incumplimiento, el volumen de creditos involucrados, el daño ambiental o contable, la existencia de dolo o culpa grave, la reincidencia, la cooperacion del infractor y la reparacion espontanea.

Seran infracciones leves los incumplimientos formales subsanables que no afecten la integridad ambiental, la trazabilidad ni la contabilidad de los creditos.

Seran infracciones graves la omision sustancial de informacion, el incumplimiento relevante del plan de monitoreo, la resistencia injustificada a auditorias, la utilizacion de metodologias no aprobadas o la emision de reportes materialmente incompletos.

Seran infracciones muy graves la falsificacion de datos, la doble contabilizacion intencional, la sobreestimacion deliberada de reducciones o remociones, la emision o transferencia de creditos sin verificacion exigible, y toda maniobra destinada a inducir a error a la Autoridad de Aplicacion, verificadores o adquirentes.

Las sanciones podran consistir en apercibimiento, intimacion de subsanacion, suspension registral, multa, inmovilizacion o cancelacion de creditos, inhabilitacion temporal, inhabilitacion definitiva en casos de fraude grave o reincidencia calificada, y denuncia penal cuando correspondiere.

Toda sancion debera ser precedida de procedimiento administrativo que asegure notificacion, descargo, ofrecimiento y produccion de prueba, resolucion fundada y recursos administrativos y judiciales suficientes.

### 3. Autoridad de Aplicacion con Autonomia Tecnica

**Problema:** una secretaria cambiante no alcanza para sostener confianza internacional.

#### Opcion A - Agencia autonoma:

Crease la Agencia Nacional de Mercados de Carbono como organismo descentralizado con autarquia administrativa, tecnica y financiera, en la orbita del organismo nacional competente en materia ambiental.

#### Opcion B - Minimo viable si no hay acuerdo para agencia:

La Autoridad de Aplicacion debera constituir una Unidad Ejecutora del Mercado de Carbono con autarquia operativa, presupuesto identificado, equipo tecnico permanente, consejo asesor federal y obligacion de informe anual al Congreso.

#### Elementos indispensables:

- directorio o consejo tecnico-federal;
- incompatibilidades para evitar captura;
- publicacion de metodologias, cupos, dictámenes y sanciones;

- informe anual de fitness institucional;
- coordinacion con COFEMA y Gabinete Nacional de Cambio Climatico.

#### 4. Convenio Federal e Interoperabilidad

##### Redaccion sugerida:

Articulo nuevo - Coordinacion federal.

El Poder Ejecutivo Nacional promovera, en el ambito del COFEMA y del Gabinete Nacional de Cambio Climatico, un Convenio Marco Federal para la implementacion del presente regimen.

El Convenio debera prever, como minimo:

- a) interoperabilidad entre ReNaRe y registros provinciales;
- b) criterios comunes de autorizacion ambiental y territorial;
- c) ventanilla unica o procedimiento coordinado;
- d) intercambio de informacion para evitar doble conteo;
- e) salvaguardas sociales y ambientales;
- f) distribucion de recursos de asistencia tecnica y fiscalizacion;
- g) mecanismos de resolucion de controversias interjurisdiccionales.

#### 5. Correccion del Tratamiento Fiscal

##### Redaccion sugerida conceptual:

Los creditos de carbono emitidos conforme la presente ley seran considerados derechos economicos intangibles a los efectos tributarios, sin perjuicio de la calificacion especifica que corresponda para cada tributo.

La transferencia a adquirentes del exterior tendra el tratamiento previsto para operaciones de exportacion en el impuesto al valor agregado cuando se verifiquen las condiciones de utilizacion o explotacion economica en el exterior, con derecho al computo o recuperado del credito fiscal en los terminos que establezca la ley del gravamen y la reglamentacion.

La reglamentacion establecera un procedimiento especial de recuperado o compensacion del IVA tecnico vinculado a inversiones en tecnologias de monitoreo, reporte y verificacion aprobadas.

### Prioridad 2 - Mejora Sustancial de Fitness

#### 6. Metodologias, Adicionalidad, Fugas y Permanencia

Agregar articulo de integridad ambiental:

- linea de base conservadora;
- prueba de adicionalidad;
- test de practica comun;

- tratamiento obligatorio de fugas;
- buffer pool para proyectos basados en naturaleza;
- permanencia minima por categoria;
- seguro, garantia o mecanismo de reversión;
- publicacion de metodologias y dictámenes.

## 7. Cupos URMT y Reserva Estrategica

La ley debe exigir:

- formula publica de cupo;
- dictamen tecnico previo;
- publicacion antes del 31 de marzo;
- proyeccion plurianual orientativa;
- revision si cambia la NDC o inventario;
- participacion federal;
- recurso administrativo contra denegatorias individuales.

## 8. Conflictos de Interes de Verificadores

Regla basica:

Ninguna entidad verificadora podra verificar proyectos respecto de los cuales haya actuado como consultora, estructuradora, desarrolladora, financiadora o beneficiaria directa durante los tres años anteriores.

## Prioridad 3 - Perfeccionamiento

### 9. Artículo 32

Reemplazar delegacion abierta por:

- mandato de proyecto de ley especifico;
- o pilotos sectoriales con ley marco;
- evaluacion de impacto regulatorio;
- compatibilidad expresa entre mercado voluntario y mercado regulado.

## 10. Cláusula de Revision Evolutiva

La Autoridad de Aplicacion publicara anualmente un Informe de Fitness Institucional que mida transmision, compliance, enforcement, implementation gap, reversión, concentracion de verificadores, distribucion federal, cupos y sanciones.

Si el Implementation Gap supera 0,50 durante dos ejercicios consecutivos, o si el Fitness Institucional permanece por debajo de 0,20 durante tres ejercicios consecutivos, el Poder Ejecutivo debera remitir al Congreso un informe de revision con propuestas de modificacion normativa.

## Orden de Negociacion Legislativa

1. No ceder sanciones graduadas.
2. No ceder fondo o presupuesto identificable.
3. No ceder convenio federal.
4. Si no hay agencia autonoma, exigir unidad ejecutora con autarquia operativa.
5. Si no se corrige IVA en detalle, eliminar el art. 16 y mandar a ley fiscal separada antes que aprobar mala tecnica.

## Actualizacion por Comentario Tecnico Externo - 18/5/2026

El comentario recibido de Claudia Peirano agrega dos condiciones que deben subir a Prioridad 1:

1. Los creditos deben contar con certificacion reconocida internacionalmente.
2. Los creditos transferibles deben poder ser utilizados bajo el Artículo 6 del Acuerdo de Paris, con los requisitos que ello impone.

Estas observaciones son correctas. Sin ellas, el ReNaRe podria transformarse en un registro local de baja aceptacion internacional, y los registros provinciales podrian emitir unidades no fungibles o reputacionalmente debiles.

## 6. Certificacion Internacional Reconocida

**Problema:** el proyecto exige verificadores, pero no asegura que el credito emitido responda a un estandar internacionalmente aceptado. Esto abre la puerta a registros provinciales o metodologias locales de baja integridad.

**Redaccion sugerida:**

Artículo nuevo - Estandares de certificación reconocidos.

Los créditos de carbono que pretendan ser emitidos, comercializados, retirados o convertidos en Unidades de Resultado de Mitigación Transferibles bajo el presente régimen deberán encontrarse certificados bajo programas o estándares de carbono reconocidos internacionalmente, tales como Verified Carbon Standard (VCS/Verra), Gold Standard, o aquellos otros que la Autoridad de Aplicación reconozca mediante decisión fundada, previa evaluación técnica de integridad ambiental, adicionalidad, permanencia, no doble contabilización, trazabilidad, validación y verificación independiente.

La Autoridad de Aplicación no podrá reconocer estándares que no cuenten con registro público de proyectos, serialización única de unidades, reglas de retiro o cancelación, metodologías publicadas, procedimientos de validación y verificación independiente, mecanismos de reclamo y salvaguardas sociales y ambientales.

Los registros provinciales podrán operar como registros administrativos o plataformas complementarias, pero no podrán emitir créditos con validez nacional o internacional bajo esta ley sin certificación conforme los estándares reconocidos y sincronización con el ReNaRe.

**Impacto:** evita "créditos provinciales truchos", mejora aceptación internacional y reduce riesgo reputacional.

## 7. Compatibilidad Artículo 6 del Acuerdo de París

**Problema:** el proyecto menciona ajustes correspondientes y URMT, pero debe densificar la condición de uso bajo Artículo 6. No todo crédito voluntario sirve para cumplimiento internacional.

**Redacción sugerida:**

Artículo nuevo - Compatibilidad con el Artículo 6 del Acuerdo de Paris.

Las unidades que pretendan ser utilizadas por otro Estado, entidad autorizada o mecanismo internacional para el cumplimiento de contribuciones determinadas a nivel nacional u otros fines reconocidos bajo el Artículo 6 del Acuerdo de Paris deberán cumplir, además de los requisitos generales de esta ley, con las reglas, modalidades, procedimientos, decisiones y guías aplicables de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Acuerdo de Paris.

La autorización de transferencia internacional deberá ser expresa, previa o concomitante al primer traspaso internacional, individualizar las unidades alcanzadas mediante serialización única, indicar su uso autorizado, prever el ajuste correspondiente en el inventario nacional de gases de efecto invernadero y asegurar que no exista doble contabilización, doble uso, doble reclamo ni doble emisión.

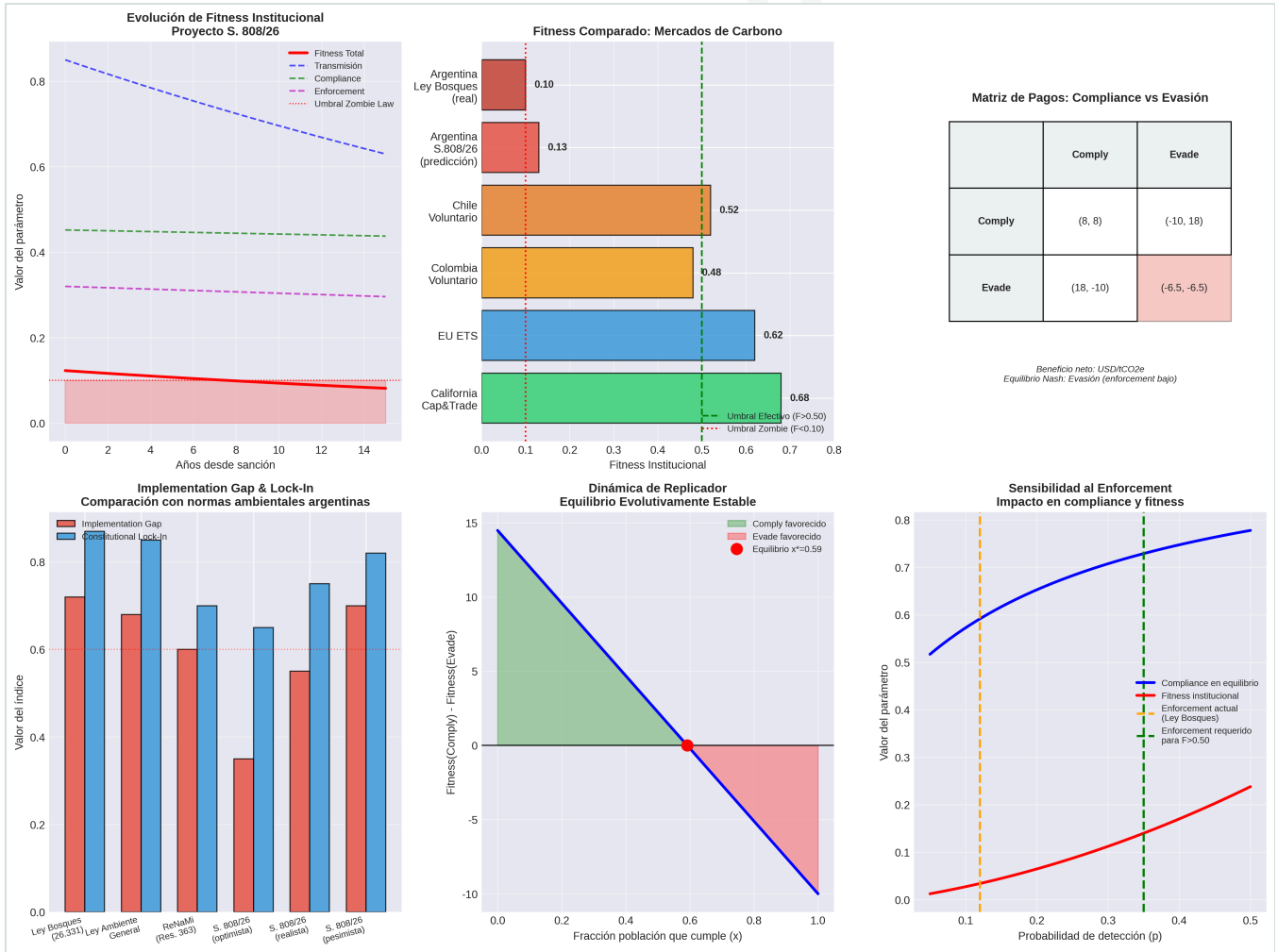
La Autoridad de Aplicación deberá mantener un registro público de unidades autorizadas bajo Artículo 6, ajustes correspondientes aplicados, primer traspaso internacional, retiros, cancelaciones y destino declarado de las unidades, de conformidad con las obligaciones de reporte internacional que resulten aplicables.

Las unidades no autorizadas bajo el presente artículo solo podrán ser utilizadas para fines voluntarios domésticos o claims corporativos que no impliquen uso por otro Estado para el cumplimiento de su NDC, y deberán etiquetarse de modo claro como no autorizadas para Artículo 6.

**Impacto:** separa el mercado doméstico voluntario de unidades internacionalmente transferibles, evita doble conteo y vuelve el sistema compatible con compradores soberanos o entidades que exijan Artículo 6.

# Anexo Visual EPT/EGT

Visualización de escenarios de fitness institucional, matriz de pagos, comparaciones de implementation gap y sensibilidad al enforcement.



Nota: las visualizaciones son modelos analíticos y comparativos. Los valores deben leerse como escenarios de trabajo, no como mediciones oficiales salvo fuente expresa.

# Nota de Alcance

---

Este documento no constituye asesoramiento legal. Fue preparado como pieza de análisis técnico-legislativo preliminar sobre el Proyecto S. 808/26, utilizando herramientas de análisis normativo desarrolladas por Ignacio Adrián Lerer.

Las referencias cuantitativas de fitness institucional, implementation gap, compliance, enforcement y riesgo de captura son estimaciones modeladas bajo supuestos explicitables. Para uso parlamentario formal, presupuestario o de prensa, las cifras de mercado, costos, empleo e inversión deben cotejarse contra fuentes primarias actualizadas.

**Análisis utilizando herramientas desarrolladas por Ignacio Adrián Lerer - Abogado (UBA) / EMBA (Universidad Austral) - (c) Todos los derechos reservados - Mayo 2026 - No constituye asesoramiento legal.**