



ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES  
DE ENERGÍAS RENOVABLES

# ***LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE A LOS BIOCARBURANTES IMPORTADOS EN LA UNIÓN EUROPEA***

***UNA PROPUESTA PARA IMPEDIR LA  
COMPETENCIA DESLEAL DEL BIODIÉSEL  
NORTEAMERICANO EN EL MERCADO ESPAÑOL***

***Enero 2008***

Secretaría

Muntaner, 269 · 08021 Barcelona · T. 93 241 93 63 · F. 93 241 93 67 · E. [biocarburantes@appa.es](mailto:biocarburantes@appa.es)



## **ÍNDICE**

<b>1.</b>	<b>LA PROBLEMÁTICA DEL BIODIÉSEL IMPORTADO DESDE EE.UU.</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>UN NUEVO RÉGIMEN FISCAL PARA LOS BIOCARBURANTES IMPORTADOS</b>	<b>7</b>

## **1. La problemática del biodiésel importado desde EE.UU.**

En el marco del creciente comercio internacional de biodiésel, ha aumentado considerablemente en los últimos doce meses la entrada en la Unión Europea de biodiésel procedente de Estados Unidos acogido al crédito fiscal en su favor establecido en la *American Jobs Creation Act (AJCA)* de 2004. Este beneficio fiscal, que debía expirar el 31 de diciembre de 2006, fue extendido hasta finales de 2008 por la *Energy Bill* de 2005. El proyecto de *Farm Bill*, actualmente en tramitación, prevé ampliar este crédito fiscal hasta el 31 de diciembre de 2010.

Este crédito fiscal asciende a un dólar USA por cada galón (3,8 litros) de biodiésel mezclado con gasóleo mineral, lo que supone en la práctica que sólo añadiendo una gota de gasóleo fósil se obtiene un subsidio de casi 0,20 € por cada litro de biodiésel, siendo aplicable este beneficio fiscal sin necesidad de que el citado biocombustible se haya fabricado o vaya a consumirse en Estados Unidos.

Al llegar a España, este biodiésel importado de Estados Unidos se beneficia, a su vez, sin ninguna limitación ni cortapisa, del tipo cero en el *Impuesto Especial de Hidrocarburos (IEH)* en favor de los biocombustibles, lo que supone actualmente 0,278 € por cada litro de biodiésel puro. El tipo especial cero en el IEH, que consagra el artículo 50 de la *Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales*, se aplica al biodiésel independientemente de que se hubiera fabricado en España o en otro país.

La normativa tributaria española es así *neutral* dado que no proporciona *per se* ninguna ventaja competitiva a los fabricantes españoles o comunitarios de biodiésel en relación a los productores de terceros países, lo que está en línea con la regulación jurídica de la *Organización Mundial de Comercio (OMC)*. Sin embargo, este régimen tributario no tiene en cuenta en su aplicación si los biocombustibles importados han recibido en el país de su fabricación o exportación subvenciones o desgravaciones fiscales equivalentes a las otorgadas por la legislación española.

De esta *laguna* se aprovecha el biodiésel procedente de Estados Unidos que se acoge, sin ningún límite, al *tipo cero* del IEH en España tras haberse beneficiado

en origen de un crédito fiscal equivalente. Este biodiésel importado obtiene así un doble beneficio fiscal que lo coloca en España en una situación de *dumping fiscal* lo que provoca tanto una grave competencia desleal para la producción española o comunitaria de biodiésel, como un quebranto injustificado en la recaudación fiscal de la Hacienda española, cifrado para 2007 en unos 47 millones de €. <sup>1</sup>

Teniendo en cuenta la suma de ambos beneficios fiscales (0,200 €/l + 0,278 €/l = 0,478 €/l), el biodiesel procedente de Estados Unidos se está poniendo actualmente a la venta en España por debajo de 0,66 € por litro (750 €/t), cuando el coste estándar de producción en las fábricas españolas se sitúa en estos momentos en importes superiores a 0,75 € por litro (850 €/t), el mismo coste que tienen las fábricas estadounidenses sin no contasen con el crédito fiscal.

Esta injusta situación no resulta siquiera aliviada por los mecanismos arancelarios vigentes ya que el actual gravamen aplicable en la Unión Europea al biodiésel importado de Estados Unidos y del resto de países sin acuerdos preferenciales con la UE –un 6,5% sobre el valor del producto– resulta totalmente insuficiente para compensar el mencionado beneficio fiscal en origen. Si se toma un valor del biodiésel importado de Estados Unidos de 0,66 €/l, la aplicación del citado arancel se traduce en 0,042 € por litro de biodiésel, una cifra insignificante respecto al crédito fiscal norteamericano (0,2 €/l).

Según los datos de la *Asociación Europea de Biodiesel (EBB)*, la cantidad de biodiésel que entró en la UE procedente de Estados Unidos durante el año 2007 superó el millón de toneladas. Si se tiene en cuenta que en 2006 sólo se importaron de Estados Unidos 95.000 toneladas de biodiésel a la UE, se constata que el aumento experimentado por estas importaciones es agudo, repentino y masivo, lo que sólo puede explicarse por la conjunción del citado

---

<sup>1</sup> Se estima que a esta cantidad asciende la recaudación fiscal que la Hacienda española transfirió a los productores norteamericanos de biodiésel en 2007 por aplicación del tipo cero en el IEH. Para este cálculo se ha tenido en cuenta una importación en 2007 desde Estados Unidos de 150.000 toneladas (170.000 metros cúbicos) a la que se aplica en España un tipo cero en el IEH en sustitución del tipo del gasóleo (278 €/m<sup>3</sup>).

crédito fiscal en origen y las crecientes capacidades productivas instaladas en Estados Unidos.

*APPA Biocarburantes* estima que las importaciones a España de biodiésel procedente, directa o indirectamente, de Estados Unidos superaron en 2007 las 150.000 toneladas, copando en tan sólo un año el 50% del mercado español. Y, lo que es peor, de no ponerse coto a este *dumping* fiscal, estas importaciones acabarán de hacerse en 2008 con la práctica totalidad del mercado, condenando a la industria española de biodiésel a cerrar sus puertas, destruyendo los centenares de millones de euros invertidos –en muchos casos con ayudas públicas– y los puestos de trabajo creados en España en la industria y la agricultura.

En paralelo, aunque la capacidad instalada de producción de biodiésel en España se ha multiplicado por tres en 2007 respecto al año anterior, hasta superar las 800.000 toneladas repartidas en 22 plantas operativas, la producción y ventas de biodiésel de estas fábricas sólo han crecido ligeramente. Globalmente, la industria española de biodiésel sólo ha podido producir en 2007 el 20% de su capacidad instalada, lo que, como es obvio, resulta económicamente insostenible para cualquier sector.

Un dato que hace especialmente perversa y lamentable la situación actual es que son las grandes petroleras españolas las responsables de la importación de la mayor parte del biodiésel norteamericano que está llegando a España. Las mismas empresas que hasta la fecha han evitado el desarrollo y la visibilidad comercial del biodiésel en sus gasolineras, aprovechando el control monopolístico que ejercen en la distribución de carburantes, se están lucrando sigilosamente de esta anómala situación, sin trasladar a los consumidores el ahorro extra que ello les reporta, y actuando en detrimento de la supervivencia de la industria nacional del biodiésel y del cumplimiento de los fines de la política española de fomento de la producción de biocarburantes.

Aunque la ayuda fiscal norteamericana ha estado ciertamente en vigor desde hace varios años, sus consecuencias negativas sobre el mercado español y comunitario del biodiésel sólo han resultado relevantes a partir de 2007 cuando

la industria norteamericana ha empezado a exportar cantidades significativas del producto hacia la UE.

Un factor adicional que está agravando las consecuencias de este desequilibrio es el hecho de que se están aprovechando del mecanismo fiscal estadounidense no sólo los productores norteamericanos de biodiésel sino también los de otros países que simplemente entran su producto en un puerto norteamericano para volverlo a reexportar inmediatamente a terceros países –un sistema llamado *touch and go o splash and dash*–. De todas maneras, el EBB calcula que menos del 10% del biodiésel que llega a la UE desde Estados Unidos proviene en realidad de terceros países.

Esta situación de *dumping fiscal* está ya provocando gravísimas consecuencias en el normal funcionamiento de las plantas de producción de biodiésel que actualmente existen en España. El biodiésel importado de Estados Unidos está fijando precios a la baja, destruyendo los márgenes de los productores españoles de biodiésel, que están viendo disminuir aceleradamente sus ventas y perdiendo cuota de mercado.

La situación es insostenible ya que en estas condiciones resulta imposible competir, por lo que diversas empresas se han visto ya obligadas a detener o reducir su producción. Si esta situación se prolonga por más tiempo, la industria española del biodiésel se vería irremediabilmente abocada al cierre definitivo en muy pocos meses, por lo que es necesario actuar con urgencia si se quieren salvar los puestos de trabajo creados y las cuantiosas elevadas inversiones ya realizadas.

De no corregirse con urgencia esta situación se dará la paradójica y aberrante situación de que el establecimiento de una obligación de biocarburantes en España a partir de 2008 –establecida mediante la *Ley 12/2007* pero pendiente de su desarrollo reglamentario– sólo serviría para realimentar la competencia desleal de las importaciones norteamericanas, que vendrían a copar masivamente el mercado español de biodiésel en detrimento de una industria nacional que, imposibilitada de poder competir lealmente en su mercado natural, no tendría otra opción más que la de desaparecer.

## **2. Un nuevo régimen fiscal para los biocarburantes importados**

Con el fin de corregir en el ámbito interno esta situación de *dumping fiscal*, acabando con el doble beneficio fiscal de que gozan en España algunos biocarburantes importados que compiten deslealmente con la producción nacional, APPA Biocarburantes, con la asesoría jurídica del bufete Garrigues, propone modificar la normativa tributaria española para suprimir el actual régimen de aplicación del tipo especial cero del Impuesto Especial de Hidrocarburos (IEH) a los biocarburantes importados a la Unión Europea (UE).

Este régimen quedaría sustituido por un mecanismo de devolución del IEH soportado por los biocarburantes importados a la UE, sujeto al cumplimiento de determinados requisitos debidamente comprobados por las autoridades fiscales españolas. Esta devolución estaría cualitativamente condicionada y cuantitativamente limitada por los subsidios o desgravaciones fiscales que el biocarburante importado hubiera recibido en el país de exportación o fabricación. Así, se podrían contemplar en este nuevo régimen tres supuestos:

- ✓ Si el biocarburante importado no hubiera recibido en origen ningún subsidio o desgravación fiscal y así quedara debidamente acreditado, existiría un derecho a la devolución de la totalidad del IEH soportado. En este caso, por lo tanto, este nuevo régimen será neutral respecto a la situación actual.
- ✓ Si el biocarburante importado hubiera recibido en origen un subsidio o desgravación fiscal igual o superior al tipo del IEH soportado en España – el tipo del gasóleo para el biodiésel y el de la gasolina sin plomo para el bioetanol– y así quedara debidamente acreditado, no existiría derecho a ninguna de devolución.
- ✓ Si el biocarburante importado hubiera recibido en origen un subsidio o desgravación fiscal inferior al tipo del IEH soportado y así quedara debidamente acreditado, tendría derecho a la devolución de la diferencia entre el IEH soportado y la cuantía del subsidio o desgravación fiscal recibido en origen.

El solicitante de esta devolución debería presentar, entre otros documentos acreditativos, una declaración de las autoridades aduaneras o fiscales del país de origen del biocarburante que acredite la cuantía del subsidio o desgravación fiscal recibido, lo que será debidamente comprobado por parte de la inspección española.

Con la modificación normativa propuesta se persigue que los biocarburantes importados en la UE se encuentren en la misma situación tributaria que los productos comunitarios, de manera que no reciban un tratamiento fiscal ni más ni menos favorable, respetándose así unas reglas mínimas de competencia y neutralidad fiscal.

Con esta reforma tributaria se acabaría con la ventaja fiscal competitiva de que actualmente goza en España el biodiésel importado de Estados Unidos, creando un marco tributario general, aplicable a este y a otros casos similares que puedan aparecer, que preserve tanto la competencia leal entre productos de distinto origen como la recaudación fiscal de la Hacienda española.

Esta propuesta de supresión del actual régimen de aplicación del tipo especial cero del IEH a los biocarburantes importados, tanto dentro como fuera del régimen suspensivo, no se aplicaría a aquellos biocarburantes fabricados en otros países de la UE, que se seguirían acogiendo a este beneficio fiscal en las mismas condiciones actuales. La modificación propuesta afectaría así a todos los biocarburantes fabricados fuera de la Unión Europea ya lleguen a España directamente o pasando previamente por algún otro Estado comunitario.

Las modificaciones legales necesarias para llevar a cabo esta propuesta afectarían únicamente al *Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Impuestos Especiales*. Se presenta con tal fin un borrador completamente articulado de proyecto de Real Decreto que vendría a introducir dichas modificaciones reglamentarias a través de tres artículos, una disposición adicional y otra final. Los elementos fundamentales de esta propuesta de proyecto serían los siguientes:



- ✓ El artículo primero del proyecto propone introducir un nuevo apartado (38) en el artículo 1 del *Reglamento de los Impuestos Especiales* para definir “subsidios o desgravaciones fiscales” como “cualquier ayuda directa o indirecta concedida por una autoridad pública o con financiación pública para la producción o distribución (incluida la exportación) de un bien. Entre otros, se considerarán subsidios o desgravaciones fiscales los siguientes: cualquier reducción de impuestos internos como consecuencia de las exportaciones; un impuesto o tasa diferencial a la exportación o una exención; u otros métodos de asegurar la disponibilidad de materias primas a precios artificialmente bajos. Los subsidios o desgravaciones se conceden usualmente por actividades consideradas de interés público”.

Con esta amplia definición de “subsidio o desgravación fiscal” se persigue hacer frente tanto a los sistemas de subvención o beneficio fiscal como el que se otorga en favor del biodiésel en Estados Unidos, como a otras prácticas más sofisticadas de distorsión de la competencia como son, por ejemplo, las tasas diferenciales a la exportación vigentes en Argentina y que en breve pueden desplegar en el mercado español efectos tan disruptores como los ya ocasionados por el biodiésel procedente de Estados Unidos.

- ✓ El artículo segundo del proyecto propone introducir en el *Reglamento de los Impuestos Especiales* un nuevo artículo (el 7 bis) titulado “Devoluciones por biocarburantes importados” en el que se establecen los requisitos, límites y procedimientos del derecho a la devolución del impuesto especial soportado por los biocarburantes importados en la Unión Europea.
- ✓ El artículo tercero del proyecto reglamentario propone modificar el artículo 108 bis del *Reglamento de los Impuestos Especiales* con el fin de establecer que la aplicación del tipo cero en el IEH a los biocarburantes importados en la UE sólo será posible, en su caso, mediante el

procedimiento de devolución de la totalidad o una parte de las cuotas del impuesto previamente satisfechas.

De acuerdo con el análisis jurídico realizado por Garrigues, esta propuesta de modificación de la normativa tributaria española tiene perfecto encaje jurídico tanto en las normas comunitarias –la *Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad*–, como en las reglas internacionales de la OMC. Se trata de una propuesta de modificación de la normativa fiscal interna cuyo mecanismo y efecto no tienen en absoluto la consideración de medida arancelaria equivalente.

No ofrece duda de que las citadas normativas comunitarias e internacionales proporcionan amparo y justificación a la posibilidad de que el legislador español pueda condicionar la aplicación del tipo especial cero en el IEH a los biocarburantes importados en la UE a que los mismos no se hayan beneficiado en su país de fabricación o exportación de subsidios, compensaciones fiscales o mecanismos desgravatorios a la exportación que les otorguen un “doble beneficio”, colocándolos así en una situación de ventaja competitiva injusta frente al producto nacional.

En definitiva, con esta propuesta normativa no se pretende otorgar ningún privilegio o ventaja a la producción nacional o comunitaria de biocarburantes sino restaurar la igualdad competitiva en España mediante el establecimiento de unas reglas de juego justas y equitativas para todos los actores, sean éstos nacionales, comunitarios o de terceros países.

Se considera que la solución propuesta es la mejor y la más rápida y viable para atajar de manera urgente el problema planteado por las importaciones norteamericanas de biodiésel y ello por las siguientes razones:

- ✓ En primer lugar, porque, entre todas las vías posibles de reacción, la solución propuesta es la única cuya aprobación está exclusivamente en manos del legislador español, sin depender de la voluntad política de

otros países o de entrar en largos e inciertos pleitos internacionales o negociaciones con otros Estados.

- ✓ En segundo lugar, porque la posibilidad de modificar al alza el arancel comunitario actualmente existente no sólo queda fuera de la capacidad de decisión del legislador español –es una competencia comunitaria– sino que, además, choca con la tendencia general a la disminución arancelaria que se desarrolla en el marco de las negociaciones internacionales de comercio.

La posibilidad de que la Unión Europea establezca excepcionalmente aranceles compensatorios al biodiésel importado desde Estados Unidos requeriría la presentación por parte de industria de biodiésel de una queja formal CVD (*Countervailing Duties*) ante la Comisión Europea. Aunque la *Asociación Europea de Biodiésel (EBB)* ha anunciado recientemente su presentación, la misma todavía no se ha concretado dadas las dificultades que plantea un pleito en el que la parte demandante debe cuantificar de manera fehaciente y pormenorizada los daños ocasionados y demostrar su relación causal con los subsidios denunciados. En todo caso, una vez se presentara esta queja, los aranceles compensatorios podrían tardar hasta quince meses en imponerse.

- ✓ En tercer lugar, porque a diferencia de los posibles mecanismos compensatorios arancelarios que puedan establecer las autoridades comunitarias –que serán siempre *a posteriori* del daño causado, correspondiendo la carga de la prueba al perjudicado y afectando únicamente a los supuestos concretos que en cada caso se prueben–, la reforma tributaria propuesta por *APPA Biocarburantes*, con el apoyo jurídico de Garrigues, viene a establecer un marco estructural de equidad fiscal que protege *a priori* de los daños ocasionados, pasa a los importadores la carga de la prueba y protege genéricamente contra todos los casos de *dumping fiscal* que puedan aparecer en el futuro.

- ✓ En cuarto lugar, porque aunque la experiencia de países como Francia o Portugal –para los que las importaciones del biodiésel de Estados Unidos no están teniendo efectos disruptores gracias a su modelo regulatorio de apoyo fiscal a los biocarburantes basado en cuotas fiscales asignadas por el Gobierno– aconsejaría plantear en España medidas similares de protección, *APPA Biocarburantes* considera que la propuesta ahora presentada es de más rápida implementación. En una situación tan urgente como la actual se hace preferible una solución más rápida que otra más perfecta pero que podría llegar demasiado tarde.
- ✓ En quinto y último lugar, si se propugna la solución apuntada es también porque el legislador norteamericano no tiene intención de restringir el alcance del vigente crédito fiscal, exigiendo que sólo pueda beneficiarse del mismo el biodiésel consumido en Estados Unidos, lo que solucionaría el problema de raíz.

Aunque una disposición en este sentido estaba incluida en algunas versiones del proyecto inicial, en la legislación energética aprobada a finales de diciembre de 2007 por los Estados Unidos –la *Energy Independence and Security Act of 2007*– se ha eliminado finalmente cualquier referencia a este respecto, en línea con los intereses de la industria norteamericana del biodiésel, encantada de disponer de una subvención a la producción y exportación de biodiésel.

Es más, en paralelo se ha incluido en el proyecto de Ley Agrícola (*Farm Bill*) una disposición para extender el actual crédito fiscal en favor del biodiésel hasta el 31 de diciembre de 2010.