

ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN SOBRE BIOCOMBUSTIBLES EN AMÉRICA LATINA.

**Autores: Víctor Hugo Ajila M.
Byron Chilingua M.**



Abril, 2007

Publicado en Abril y actualizado el 31 de Mayo de 2007

El documento fue elaborado por Víctor Hugo Ajila, Consultor del Sistema de Información Energética-Legal SIEL y Byron Chilingua, Coordinador de Energías Renovables y Medio Ambiente, bajo la supervisión de Mauricio Garrón B., Director de Estrategias y Proyectos de OLADE.

Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente las de la Organización ni de sus Países Miembros.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre que se mencione la fuente.

Contactos: victorhugo.ajila@olade.org.ec; byron.chilingua@olade.org.ec

www.olade.org

INDICE

RESUMEN	4
1. INTRODUCCION.....	5
2. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE LOS BIOCOMBUSTIBLES	5
3. METODOLOGIA DE ANÁLISIS	6
4. ANALISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS	7
4.1 Definición de Biocombustibles.....	8
4.2 Marco Institucional	8
4.3 Requisitos para los Productores	10
4.4 Requisitos para los Distribuidores	11
4.5 Sujetos Beneficiarios del Régimen de Incentivos.....	11
4.6 Régimen Impositivo o Tributario.....	11
4.7 Plazos y/o períodos de aplicación.....	13
4.8 Porcentaje de Mezcla de Biocombustibles.....	14
4.9 Infracciones y Sanciones	15
4.10 Aspecto Ambiental	16
4.11 Reglamentos de las Leyes Analizadas	17
5. PROPUESTA DE LEY BÁSICA SOBRE BIOCOMBUSTIBLES PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE	18
6. CONCLUSIONES.....	22
7. ANEXOS:.....	24
7.1 Leyes Analizadas	24
7.2 Estructura de las Leyes Analizadas.....	25

RESUMEN

El marco legal que regula las actividades del sector privado para la producción de biocombustibles se ha venido desarrollando a lo largo de las últimas décadas ligado al interés específico que ciertos países han puesto en estos productos como alternativa energética. Son notorios los avances logrados por Brasil, Guatemala, Honduras; y en la presente década Perú, Colombia, Costa Rica, Bolivia y Argentina; mientras que otros países de la Región se encuentran en preparación de sus normas legales.

La participación del sector privado es importante para la producción de materias primas y la elaboración de biocombustibles que abastezcan la demanda nacional o que orienten su actividad a la exportación. Por su parte, al Estado le corresponde la elaboración de políticas y dentro de estas, la regulación y la promoción de la actividad.

En este sentido, este documento analiza comparativamente las leyes sobre biocombustibles de países de América Latina y el Caribe expedidas desde el año 2000 hasta la fecha y, a partir de ello, se elabora una propuesta de modelo de ley básica para la promoción y uso de los biocombustibles, cuya finalidad es ofrecer una guía a los entes de planificación y de decisión de los distintos países en la elaboración del marco regulatorio para la industria de los biocombustibles.

De las leyes analizadas, se toman criterios relevantes para el análisis como: la definición de biocombustibles, autoridad de aplicación, productores y distribuidores, régimen promocional, régimen tributario, plazos para la aplicación, porcentaje de mezcla, infracciones y sanciones, aspecto ambiental y reglamentos, entre otros.

1. INTRODUCCION

Si bien el interés por la producción y uso de los biocombustibles actualmente ha alcanzado elevados niveles, el marco legal se ha venido desarrollando motivado por el interés que ciertos países han puesto en estos productos como alternativa energética; la preocupación por el medio ambiente y los elevados precios del petróleo.

Por otra parte, es evidente la importancia de la participación del sector privado en la producción de materia prima y en la obtención de los biocombustibles dado el nivel de las inversiones que se requieren para abastecer el mercado nacional y para posibles exportaciones.

Es ineludible el deber del Estado de establecer reglas claras para toda la cadena productiva de los biocombustibles que ofrezcan al inversionista garantías para su inversión y además, un producto competitivo en el mercado de combustibles. Asimismo, es fundamental la expedición de la normativa que regirá la cadena: productor (agrícola e industrial) – inversionista – comercializador – comprador – refinador – distribuidor – regulador – fiscalizador – exportador – usuario final.

En la medida que toda la cadena de producción y utilización tenga reglas claras, que garanticen una rentabilidad aceptable y un combustible competitivo en el mercado, se podrán crear las condiciones para disponer de un combustible nacional amigable con el ambiente, elaborado con materia prima local y que adicionalmente genera empleos en los sectores agrícolas, industriales, comerciales y financieros.

En este sentido, este documento se sustenta en la necesidad que han manifestado varios países de establecer la legislación apropiada para permitir la participación del sector privado en la producción de los biocombustibles y normar su uso como combustible a ser utilizado comercialmente por la población.

En base a un análisis comparativo de las leyes más recientes, que están vigentes en: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú sobre medidas, acciones y políticas que fomentan la producción y uso de biocombustibles, se realiza una propuesta modelo de ley básica. Nuestro aporte consiste en recomendar los contenidos, que a nuestro juicio, permitirán crear una ley que esté a tono con la realidad social que va a regular y con la necesidad de tal regulación, sin dejar de lado los aspectos de la legalidad y la legitimidad que deben acompañar a toda norma.

Inicialmente se analizan la estructura de las leyes materia, para luego comparar las disposiciones legales según criterios genéricos básicos que se consideran como punto de partida.

Finalmente, indicar que el texto íntegro de las leyes analizadas y otras normas relacionadas se pueden consultar en Internet mediante el Sistema de Información Energética-Legal SIEL de Olade, en el link <http://www.olade.org/SIEL/consultas.html>

2. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE LOS BIOCOMBUSTIBLES

El marco legal que regula las actividades del sector privado para la producción de biocombustibles se ha venido desarrollando a lo largo de las últimas décadas ligado al interés específico que ciertos

países han puesto en estos productos como alternativa energética. En ese sentido, Brasil es el primer país que inició sus actividades con este enfoque y por tanto se vió en la necesidad de crear las condiciones para promover la producción y uso del etanol y posteriormente del biodiesel. La normativa más relevante de Brasil se lista a continuación:

- En 1938, se expidió la Ley Nº 737 sobre la obligatoriedad de la adición de alcohol a la gasolina;
- En 1993, se expidió la Ley Nº 8.723, que dispone la obligatoriedad de la mezcla de alcohol anhidro y gasolina;
- En 2000, se estableció el Decreto Nº 3.546, con el cual se crea el Consejo Interministerial del Azúcar y del Alcohol (CIMA), para definir la política del sector;
- En 2005, se pone en vigencia la Ley 11.097/2005, que establece porcentajes mínimos de mezcla de biodiesel/diesel y define a la Agencia Nacional de Petróleo como órgano responsable por la regulación;
- En 2005, se expide la Ley 11.116/2005, que establece el modelo tributario federal y crea el concepto de “combustible social” para el biodiesel.

También algunos países de América Central mostraron interés sobre la aplicación del etanol como energético en la década de los 80's y establecieron un marco legal de soporte, como en el caso de Guatemala (1985) y Honduras (1988) que expidieron sus leyes sobre alcohol carburante.

En la presente década, varios países expidieron leyes u otras disposiciones legales, como paso previo para lograr la participación de los inversionistas privados en la producción, como el caso de Nicaragua (2002), Perú (2003), Colombia (2004), Costa Rica (2004), Ecuador (2004), Paraguay (2005), Bolivia (2005) y Argentina (2006).¹

Actualmente, varios países se encuentran en diferente fase de la elaboración y expedición de sus leyes respectivas (Chile, Cuba, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay², Venezuela), y en algunos casos, actualización de las leyes en países como: Costa Rica, Guatemala y Honduras.

3. METODOLOGIA DE ANÁLISIS

Para el desarrollo de la propuesta de legislación básica, se elabora un análisis comparativo basado en la estructura de las leyes, por cuanto son los instrumentos que determinan los lineamientos básicos y generales que regulan las actividades de acopio de materias primas, producción, almacenamiento, mezcla, distribución, comercialización, importación y exportación de biocombustibles.

Mediante el análisis comparativo se muestra la realidad jurídica sobre un mismo aspecto en los distintos países seleccionados, lo cual permite evidenciar las medidas y acciones que se emplean para fomentar la producción y uso de los biocombustibles y el rol de participación de los agentes económicos y el Estado.

¹ En República Dominicana se promulgó el 7 de mayo de 2007, la Ley Nº 57-07, sobre Fomento de las Energías Renovables y Regímenes Especiales. Esta norma será considerada en un análisis posterior.

² En Uruguay, la Cámara de Senadores, aprobó en febrero de 2007, la Ley sobre Biocombustibles, la cual está pendiente de aprobación por parte de la Cámara de Representantes.

Para la elaboración de este documento se ha considerado únicamente las leyes sobre biocombustibles que rigen a la fecha en los países de América Latina y el Caribe que son Miembros de OLADE. No se analiza la normativa de menor jerarquía como son decretos, resoluciones, acuerdos, etc.

La referencia a los reglamentos tiene por finalidad brindar una visión panorámica de las normas que desarrollan las disposiciones de la Ley analizada, en unos casos; y en otros; cuando la ley no ha sido reglamentada, se mencionan disposiciones legales de menor jerarquía para tener referencia de la normativa existente sobre los biocombustibles.

El análisis tiene como idea central reconocer las medidas, acciones y políticas que adopta un Estado para promover la producción y uso de biocombustibles, haciendo atractiva esta actividad para los inversionistas. En este sentido y de acuerdo a la estructura y temática de cada ley que se indica en el documento, se han determinado los siguientes parámetros de análisis:

- Definición de biocombustibles
- Autoridad de aplicación de la norma - Marco institucional
- Requisitos para los productores de biocombustibles
- Requisitos para los distribuidores de biocombustibles
- Sujetos beneficiarios del régimen promocional;
- Régimen impositivo o tributario
- Plazos o períodos para la aplicación de la normativa
- Porcentaje de mezcla de biocombustibles
- Infracciones y sanciones
- Aspecto ambiental; y,
- Reglamentación.

Todos los tópicos que abordan las leyes analizadas son contemplados en el análisis y se indican expresamente aquellos que coinciden en las distintas leyes. Igualmente, aquellos tópicos que no son coincidentes entre las distintas leyes, también son abordados dentro del análisis.

Finalmente, se desarrolla una propuesta de Ley sobre Biocombustibles que nace del análisis de la estructura de las leyes y de la experiencia de los países con sus marcos regulatorios. Entre los aspectos a analizar se considera la participación interinstitucional, claridad en las funciones de control y fiscalización, seguridad jurídica, garantías a la inversión, política adecuada de precios, seguridad de acceso a mercados para los biocombustibles, derechos de los consumidores finales del producto, etc.

El esquema planteado pretende analizar elementos imprescindibles como son la legalidad y la legitimidad en la fase de aprobación; la eficiencia, porque guarda relación cabal con la situación que va a normar mediante la combinación armónica de aspectos técnicos y jurídicos; y, la eficacia, que está dada por el cumplimiento de los supuestos antes enunciados.

4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS

Como se explica en el literal b) del punto 4., los parámetros que se emplean para el análisis comparativo de las leyes se derivan de la propia estructura de éstas dando lugar a los criterios para el análisis, los cuales al ser comparados con las leyes de otros países, permiten obtener una visión general de cada uno de los aspectos que inciden en la actividad de los biocombustibles.

Para más información sobre las leyes materia de este estudio, ver los Anexos 8.1 y 8.2 de este documento.

A continuación se desarrolla el análisis comparativo, considerando las siguientes variables:

4.1 Definición de Biocombustibles

En todas las normas analizadas se encuentra una disposición que define a los biocombustibles, excepto en el caso de Bolivia donde la ley 3207 se refiere exclusivamente al biodiesel para el cual da una definición.

La idea general que coincide en todas las leyes se refiere al origen de los biocombustibles, mismos que provienen de biomasa. Además se menciona que tal calidad (la de biocombustible) está sujeta al cumplimiento de los requisitos que establezca para el caso la autoridad de aplicación como sucede en la ley de **Argentina, Colombia, Paraguay y Perú**.

Además en el caso de **Colombia y Brasil** se establece la finalidad del producto; en el primero, para uso en “procesos de combustión...” destinados a ser sustituto total o parcial del ACPM utilizado en motores diesel; y en el segundo, a más de utilizarse en motores de combustión interna, para la generación de otro tipo de energía que pueda sustituir total o parcialmente los combustibles fósiles.

También es importante resaltar que algunas leyes mencionan a los productos que se consideran biocombustibles, sin perjuicio de otros que puedan definirse como tales más adelante. Así, la ley de **Argentina** señala que son el bioetanol, biodiesel y biogás. La ley 939 de **Colombia** considera dentro de esta categoría al bioetanol, biodiesel, biometanol, biodimetiléter, biocombustibles sintéticos, biohidrógeno y aceites vegetales puros. En **Paraguay** al biodiesel, etanol absoluto y etanol hidratado.

En la ley de **Bolivia** no encontramos esta aclaración; mientras que el en **DS 013-2005-EM** que reglamenta la ley de la materia del **Perú** existe un glosario de términos, entre los que constan algunos como biocombustibles, etanol, etanol anhidro, alcohol carburante, biodiesel, entre otros, con sus respectivas definiciones. Posteriormente, el **DS 021-2007** derogó el artículo 4 del DS 013-2005-EM, sustituyéndolo por uno que contiene un glosario más amplio y preciso.

4.2 Marco Institucional

En este punto se refiere a la Autoridad encargada en cada país de la aplicación de la normativa sobre biocombustibles. Así:

La ley de **Argentina** establece que el Poder Ejecutivo Nacional, mediante la Secretaría de Energía será la Autoridad de Aplicación y señala expresamente las funciones de ésta. Crea además una Comisión Nacional Asesora para la Promoción de la Producción y Uso Sustentables de los Biocombustibles, de carácter interinstitucional, integrada por representantes de las secretarías nacionales como la de Agricultura, Ambiente, Hacienda, Política Económica, por citar algunas, y con la posibilidad de incluir a otros organismos y/o entidades públicas o privadas involucradas con los biocombustibles.

En la ley 3207 de **Bolivia**, sobre biodiesel, no se menciona cuál es la autoridad de aplicación y por ende no podemos hablar de funciones de esta. Únicamente señala un mandato para el Poder

Ejecutivo Nacional a través de los Ministerios de Hidrocarburos; Desarrollo Económico, Hacienda, Asuntos Campesinos y Agropecuarios; y la Superintendencia de Hidrocarburos, de elaborar la reglamentación de esta ley en un plazo máximo de 90 días calendario posteriores a la fecha de promulgación y publicación.

Respecto de **Brasil**, la ley 11097 que modifica la ley 9478, entre otras normas, otorga competencia a la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles ANP, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, para regular y fiscalizar la industria del biodiesel y del alcohol. Se menciona las finalidades de la ANP, entre las cuales está la de implementar una política nacional de petróleo, gas natural y biocombustibles en el marco de una política energética nacional.

Adicionalmente cabe señalar que para regular la industria del alcohol en Brasil intervienen el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, el Consejo Interministerial del Azúcar y del Alcohol – CIMA- creado mediante Decreto N° 3.546, de 17 de julio de 2000; y la ANP, dentro del área de sus respectivas competencias.

En **Colombia** la ley 693 menciona las funciones específicas que cumplirán los Ministerios de Energía y Minas; de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; de Hacienda, de Agricultura y Comercio Exterior en la aplicación de los estímulos para el uso, la producción, comercialización y consumo de alcoholes carburantes.

Igualmente en la ley 939 se señala la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como también el de Protección Social, de Ambiente y Desarrollo Territorial, dentro de la política de estímulos a la producción de materias primas necesarias para la industria de los biocombustibles, aspecto en el que se incluye al biodiesel.

Por su parte en **Paraguay** se otorga al Ministerio de Industria y Comercio la atribución de autoridad de control para la actividad; además indica el procedimiento para llevar a cabo esta actividad. La Dirección General de Asuntos Legales del MIC tiene competencia para conocer el procedimiento administrativo (sumario) especial por infracciones a la Ley y su reglamento; mismo que causa ejecutoria y del que cabe la acción contencioso-administrativa.

En algunas circunstancias se remite también a los Ministerios de Agricultura y Ganadería y de Hacienda para fines específicos señalados en la ley.

La ley 28054 del **Perú** no indica cual es la autoridad de aplicación específicamente, se refiere más bien al Poder Ejecutivo en general. En esta Ley se crea una Comisión Técnica Interinstitucional con la tarea de proponer y recomendar normas complementarias para su aplicación. La Comisión Técnica Interinstitucional está conformada por representantes del CONAM y de los ministerios de Energía y Minas, Economía, Agricultura, PROINVERSIÓN, DEVIDA, entre otras entidades. Sin embargo, en el DS 021-2007-EM³, en su artículo 6, se determina las competencias de los siguientes organismos como Autoridades de Aplicación: El Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Hidrocarburos (otorga los registros y autorizaciones); El Organismo Supervisor de la Inversión DE Energía y Minería OSINERGMIN (encargado de la fiscalización en lo que respecta a comercialización, transporte y calidad de los biocombustibles y sus mezclas); El Ministerio de la Producción (otorga autorizaciones para la instalación y funcionamiento de plantas productoras de Biocombustibles); y, el Ministerio de Agricultura (identifica y promueve las áreas disponibles con aptitud agrícola para la producción de biocombustibles).

³ Este Decreto fue publicado el 20 de abril de 2007 en el Diario Oficial El Peruano.

Igualmente, en esta ley se crea el Programa de Promoción del Uso de los Biocombustibles-PROBIOCOM manejado por PROINVERSIÓN.

4.3 Requisitos para los Productores

Quienes participen en la industria de los biocombustibles en calidad de productores deben cumplir con determinados requisitos, según cada país, como se indica a continuación:

La ley de **Argentina** señala que solo podrán producir biocombustibles las plantas habilitadas por la Autoridad de Aplicación. Esta habilitación implica un procedimiento donde los interesados deberán cumplir con requerimientos de calidad y producción sustentable, además de someter sus proyectos a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental que incluya el tratamiento de efluentes y gestión de residuos

En **Bolivia** puede participar como productor de biodiesel cualquier persona natural o jurídica que utilice materias primas 100% nacionales. En cuanto a requisitos específicos para tal calificación, estos serán establecidos mediante reglamento que contemple la producción, comercialización, fomento, distribución, mezcla, normas de calidad, y otros aspectos del biodiesel, como indicamos en el numeral anterior.

Para el caso de **Brasil** se establece que la importación y producción de biodiesel la realizarán exclusivamente personas jurídicas constituidas según las leyes del país; autorizadas por la ANP e inscritas en el Registro Especial de la Secretaría de Renta Federal del Ministerio de Hacienda (Ley 11.116).

Para el tema del alcohol, la normativa establece que los productores se registrarán en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento cumpliendo las regulaciones que para el efecto establezca la institución. Este Ministerio comunica a ANP la información y esta, a su vez, registra a los proveedores de alcohol combustible según lo dispuesto en la Resolución ANP N° 05-2006 del 13 de febrero del 2006.

En el caso de **Colombia**, la ley 693 establece que en la producción, distribución y comercialización de alcoholes no potables podrán participar cualquier persona natural o jurídica, de carácter público o privado, en igualdad de condiciones, en el marco de la libre competencia. En cambio, en la ley 939 sobre biocombustibles no encontramos una disposición en este sentido, lo cual no significa que el marco sea distinto al previsto en la ley 693.

En **Paraguay** pueden producir biocombustibles, es decir biodiesel, etanol absoluto y etanol hidratado y otros que se definan como tales, las personas naturales o jurídicas radicadas en el país, lo cual es requisito indispensable para acogerse a los beneficios que prevé la ley 2748. Además consta la obligación de utilizar materia prima nacional, enviar información trimestral al MIC sobre los volúmenes de producción y de ventas de biocombustibles. Estos aspectos son desarrollados en el reglamento de la Ley.

Finalmente respecto de **Perú**, en la ley 28054 no encontramos disposiciones sobre este aspecto; sin embargo, en el reglamento de la ley (DS 013-2005-EM) se indica que los productores nacionales de alcohol carburante y biodiesel deben presentar anualmente los planes de producción quinquenal al Ministerio de Energía y Minas.⁴

⁴ Esta disposición fue ratificada por el DS 021-2007-EM, publicado el 20 de abril de 2007, que aprobó el Reglamento de Comercialización de Biocombustibles, en su artículo 10°.

4.4 Requisitos para los Distribuidores

Las leyes referidas no contienen disposiciones taxativas sobre la distribución y comercialización de biocombustibles, sino que mencionan que estos aspectos serán regulados por el reglamento o reglamentos de la ley que dicten las instituciones públicas encargadas. Tal es el caso de **Argentina, Colombia y Bolivia**; en esta última se indica expresamente que el tema será abordado por el reglamento.

El caso de **Brasil** es similar pues la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) es la que reglamenta la distribución de combustibles y autoriza el ejercicio de tal actividad. Además cabe señalar que solo los distribuidores autorizados por la ANP pueden realizar la mezcla del etanol con la gasolina y tienen la obligación de adquirir el alcohol solo de las usinas registradas ante la ANP.

También en el caso de **Paraguay** y de **Perú**, es el reglamento de la ley el que aborda esta temática.

En todo caso, se evidencia que los agentes de la distribución y comercialización de biocombustibles necesitan de autorización de la Autoridad competente para operar. La misma Autoridad es la que establece el procedimiento y los requisitos exigidos para cumplir con una formalidad de este tipo.

4.5 Sujetos Beneficiarios del Régimen de Incentivos

La calidad de sujeto beneficiario del régimen de promoción que establecen las leyes indicadas es consecuencia del cumplimiento de los supuestos que abordamos anteriormente. Vale decir que cualquier persona natural o jurídica que cumpla con los requisitos establecidos podrá acogerse a los beneficios de orden fiscal y tributario que establece la normativa estudiada.

No obstante lo anterior, existen condiciones específicas como el caso de **Argentina** en donde son beneficiarios del régimen promocional las empresas que se dediquen a la producción y mezcla de biocombustibles instaladas en el país, habilitadas específicamente para este fin, con capital social mayoritario del sector público, sea el Estado nacional, la ciudad autónoma de Buenos Aires, Estados provinciales, Municipios; o personas naturales o jurídicas privadas vinculadas mayoritariamente a la producción agropecuaria y que accedan al cupo fiscal que establece la ley.

No encontramos disposiciones concretas sobre este aspecto en las leyes de **Bolivia, Brasil, Colombia y Perú**.

En la ley de **Paraguay** en cambio se menciona que para obtener los beneficios que otorga la ley 2748 el interesado deberá presentar su proyecto de inversión o actividad industrial ante el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el cual deberá expedir un certificado aprobando o rechazando la petición. Esta disposición fue modificada por la Ley 3163 que reformó el artículo 7 de la Ley 2748 en el sentido que el MIC tiene un plazo de sesenta días calendario para aprobar o rechazar el proyecto. Si no se pronuncia dentro de ese plazo, el proyecto se considerará aprobado.

4.6 Régimen Impositivo o Tributario

El régimen especial que crean estas leyes para favorecer la inversión en la industria de los biocombustibles se expresa esencialmente en el aspecto impositivo. A continuación se indica cual es la realidad en cada país:

En **Argentina** la duración del régimen promocional es de 15 años y se circunscribe a:

- Devolución de IVA pagado en la adquisición de bienes de capital o la realización de obras de infraestructura, luego de tres períodos fiscales (Art. 4 Ley 25924)
- Amortización del Impuesto a las ganancias (Art. 5 Ley 25924)
- Exoneración de la Tasa de Infraestructura Hídrica para el biodiesel y bioetanol (Decreto 1381-2001)
- Exoneración del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y gas natural (Ley 23966)
- Exoneración del impuesto sobre la transferencia o importación de gasoil (Ley 26028)
- Otros: derechos de reducción de emisiones, créditos de carbono.

En **Bolivia** se considera en lo concerniente al biodiesel:

- Exención de pago del Impuesto Específico a los Hidrocarburos (IEHD);
- Exención del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH);
- Exención del 50% de la carga total impositiva al proceso de producción y comercialización del componente vegetal.
- Estabilidad fiscal por 10 años para los productores de biodiesel;
- Liberación del pago del Gravamen Arancelario Consolidado (GAC) y del IVA, durante 5 años en la compra de bienes de capital, para los productores de biodiesel.

Mientras que en **Brasil** los impuestos que gravan a los combustibles en general son:

- CIDE: Contribución de Intervención en el Dominio Económico, afecta a la importación y comercialización del petróleo y sus derivados, gas natural y sus derivados y alcohol etílico combustible (Ver Ley Nº 10.336/01; y Decreto Nº 5.060/2004).
- PIS/PASEP: Contribución para el Programa de Integración Social del Trabajador y de Formación del Patrimonio del Servidor Público; y,
- COFINS: Contribución Social para el Financiamiento de la Seguridad Social. Estos dos afectan al biodiesel sobre el volumen comercializado; mientras que al alcohol sobre el precio de facturación (Ver Ley Nº 10.865/2004; Decreto Nº 5.059/2004; Decreto Nº 4.524/2002).
Por otra parte, el productor de biodiesel puede beneficiarse de exoneración total o parcial de estos dos tributos: PIS/PASEP y COFINS, en función del tipo de productor, región y oleaginosa que sirve de materia prima (Ver Ley Nº 11.116/2005; Decreto Nº 5.297/2004; Decreto Nº 5.457/2005).
- ICMS: Impuesto Estadual Sobre Operaciones Relativas a la Circulación de Mercaderías; es estadual y las alícuotas varían según el Estado y el producto; incide sobre el precio de facturación al consumidor de los combustibles. Opera bajo un régimen de cálculo de sustitución tributaria.

Son los Estados los que establecen las alícuotas de este impuesto, las cuales deben ser refrendadas por el Consejo Nacional de Política Hacendaria –CONFAZ-

Afecta tanto al biodiesel como al alcohol carburante.

- Por otra parte existen medidas gubernamentales de incentivos a la producción y comercialización del alcohol combustible como las que constan en el Decreto Nº 4.353 del 30 de agosto del 2002 a ser implementadas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y

Abastecimiento, que señala entre otras, otorgar financiamiento para el almacenaje del producto; oferta anticipada de garantía de precios, etc.

Por último, es preciso tomar en cuenta que corresponde al Ministerio de Minas y Energía, como competencia, monitorear la política tributaria que afecta a los combustibles y proponer medidas que busquen su racionalidad, como lo dispone el Decreto N° 5267 del 2004.

En cuanto a **Colombia** se señala que:

- El biocombustible para uso en motores diesel, a ser mezclado con ACPM está exento del impuesto a las ventas y del impuesto global al ACPM.
- Beneficios para fomentar la producción de oleaginosas necesarias como materia prima para la obtención de los biocombustibles (Ley 939).
- La mezcla de gasolina motor con alcohol carburante no se considera un proceso industrial o de producción (Ley 693).
- El alcohol carburante está exento del IVA, Impuesto Global y Sobretasa, según la Ley 788 de Reforma Tributaria.
- Exenciones arancelarias para la importación de bienes destinados a la producción del alcohol carburante.

Sobre **Paraguay**, la ley 2748 hace extensivo a los productores de biocombustibles, es decir a los productores de biodiesel, etanol absoluto y etanol hidratado más otros productos que se definan en el futuro, los beneficios previstos en las leyes 60/90 y 2421/04.

La primera trata de los incentivos fiscales para la inversión de capital de origen nacional y extranjero. La segunda se refiere al reordenamiento administrativo y adecuación fiscal. Además prohíbe al Poder Ejecutivo el cobro de tasas de inspección o cualquier otro concepto a los productores de biocombustibles tanto en su fase industrial, en la producción de materia prima, en la fase comercial o en otra que hubiera.

La Ley 28054 del **Perú** no contempla un régimen tributario especial para estimular la producción de biocombustibles.

4.7 Plazos y/o períodos de aplicación

Los plazos y/o períodos de aplicación que se indican en las leyes materia del análisis se mencionan como referencia pues para la fecha actual pueden haber sido modificadas tales disposiciones. Por esta razón se indica la fecha promulgación de la ley en cuestión.

En **Argentina** la ley 26.093 está vigente desde el 15 de mayo de 2006. La obligación de mezclar los biocombustibles con los combustibles fósiles rige desde el 1º día del cuarto año calendario siguiente a la fecha de promulgación de esta Ley, en los porcentajes que se indican más adelante. En el mismo plazo el Estado empezará a utilizar los biocombustibles en la administración central y demás organismos descentralizados.

La ley 3.207 de **Bolivia** rige desde el 30 de septiembre del 2005 y establece que a los dos años se incorporará el porcentaje inicial de mezcla que se indica en dicha ley, mientras que para alcanzar el porcentaje final prevé un plazo proyectado el plazo es 10 años (2015)

La ley 11.097 de **Brasil** fue promulgada el 13 de enero del 2005 y en ella se menciona que el plazo será de tres años para adicionar el porcentaje mínimo (2%); mientras que en un plazo de ocho años se debe alcanzar el 5%, es decir desde el 2013 en adelante.

Respecto del alcohol hay que señalar que Brasil viene utilizando este producto desde hace unas ocho décadas atrás aproximadamente y con mayor énfasis desde los años 70's y finales de los 90's debido al incremento de los precios del petróleo y la preocupación ambiental actual, de manera que tomaremos como referencia lo dispuesto en el Decreto N° 3.824 del 29 de mayo del 2001 que dispuso que desde el 31 de mayo de ese año será obligatorio la adición de un 22% de alcohol etílico anhidro combustible a la gasolina. Este porcentaje ha variado hasta la fecha en una mínima proporción.

Por su parte en **Colombia** la ley 939 sobre los biocombustibles, promulgada el 31 de diciembre de 2004, no indica un plazo expreso para la aplicación de la misma, sino que será el reglamento respectivo el que señale los períodos de aplicación, o en su defecto, las resoluciones de la Autoridad competente las que regulen tal situación. No obstante conocemos que existen disposiciones del Ministerio de Minas y Energía que establecen la utilización de biodiesel desde del 1 de enero del 2008.

Mientras que en la ley 693 sobre uso de alcoholes carburantes, promulgada el 19 de septiembre del 2001, los plazos para su aplicación son: **a)** 6 meses para que el Ministerio de Ambiente establezca la regulación ambiental. **b)** 6 meses para que el Ministerio de Minas y energía establezca la regulación técnica sobre producción, acopio, distribución y puntos de mezcla. **c)** Cinco años para que en forma progresiva se implemente la norma

En la ley de **Paraguay** N° 2.748, promulgada el 7 de octubre del 2005, se expresa que la mezcla es obligatoria y corre desde la fecha de promulgación del reglamento de la ley (Decreto N° 7.412/06, del 27 de abril del 2006) para el biodiesel con el gasoil o diesel; y del etanol absoluto con las gasolinas, excepto la de aviación y la de 97 octanos. Cabe aclarar que desde años atrás, aproximadamente desde 1999, mediante Decreto del Poder Ejecutivo, se venía utilizando los biocombustibles.

El caso del **Perú**, cuya ley 28054 fue promulgada el 7 de agosto del 2003, no se indica un plazo para la aplicación de la misma. Más bien, en el reglamento contenido en el DS 013-2005-EM se establece un cronograma para el uso de los biocombustibles. Así, en cuanto al uso del alcohol carburante indica que se lo hará desde el 30 de junio de 2006 en seis regiones; desde el 1 de enero del 2008 en cinco regiones más y desde el 1 de enero del 2010 en todo el país. Para el biodiesel su uso comenzará el 1 de enero del 2008 en cinco regiones y desde el 1 de enero del 2010 en todo el país. Sin embargo se menciona en el citado reglamento que se podrá modificar tal cronograma de acuerdo a las circunstancias de la industria de los biocombustibles.⁵

4.8 Porcentaje de Mezcla de Biocombustibles

Igualmente para indicar los porcentajes de mezcla que fijan las leyes estudiadas corren las aclaraciones mencionadas en el numeral anterior; puesto que son indicadores referenciales que pueden haber variado a la fecha actual. Así:

En **Argentina** se indica que en gasoil o diesel oil se agregará el 5% de biodiesel sobre la cantidad total del producto final. El mismo porcentaje de bioetanol se agregará en las naftas.

⁵ Estas disposiciones han sido ampliadas mediante el DS 021-2007-EM, publicado el 20 de abril de 2007, que aprobó el Reglamento de Comercialización de Biocombustibles.

Además que las entidades encargadas de la mezcla deberán adquirir los biocombustibles únicamente a las plantas productoras.

Para **Bolivia** se establece un porcentaje de biodiesel del 2,5% inicial hasta llegar, gradual y progresivamente, al 20% en un plazo no mayor de 10 años.

En **Brasil** la ley 11.097 establece un porcentaje de biodiesel del 5% que se adicionará al óleo diesel, siendo obligatoria la utilización de un porcentaje mínimo intermedio del 2% de biodiesel luego de transcurridos tres años desde la promulgación de esta ley. Mientras que para el alcohol etílico, el porcentaje obligatorio de adición a la gasolina se fijó en el 20% mediante la ley 8.723/93; luego el Decreto N° 3.824 del 29 de mayo del 2001 que dispuso que desde el 31 de mayo de ese año será obligatorio la adición de un 22% de alcohol etílico anhidro combustible a la gasolina.

En **Colombia** la ley no indica este aspecto sino más bien que la mezcla del alcohol carburante con el combustible base es responsabilidad de los distribuidores mayoristas según la reglamentación respectiva; así lo afirma la ley 693. Sin embargo conocemos que a la fecha es el 10% según lo establecido por el Ministerio de Energía y Minas en sus regulaciones.

Respecto del biodiesel, conforme se indicó en el numeral anterior, mediante Resolución conjunta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial y del Ministerio de Energía y Minas N° 1289, del 7 de septiembre de 2005, se dispone que desde el 1° de enero del 2008 se adicionará al diesel (ACPM) un porcentaje de biocombustible de 5+ _ 0,5%; mientras que mediante la Resolución N° 181780 del 29 de diciembre de 2005, del Ministerio de Minas y Energía, se define la estructura de precios del ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores diesel.

En **Paraguay** la ley menciona que el porcentaje de mezcla de etanol absoluto lo establecerá el Ministerio de Industria y Comercio; igual ocurre para el biodiesel y para ello se tomará en cuenta la producción efectiva y competitiva de biodiesel y etanol absoluto.

En **Perú**, la ley 28054 no menciona nada en este aspecto, pero el reglamento de dicha ley (DS 013-2005-EM) establece que el porcentaje de mezcla de alcohol carburante con las gasolinas es de 7,8%; y para el biodiesel en el diesel es de 5,0%.⁶

4.9 Infracciones y Sanciones

La ley de **Argentina** considera infracciones, de un modo general, al incumplimiento de las disposiciones de la ley de la materia y de las disposiciones y resoluciones que dicte la Autoridad de Aplicación.

En cuanto a las sanciones, éstas se establecen para las plantas habilitadas, los sujetos beneficiarios de los cupos fiscales según el Art. 15 de la ley; para las instalaciones de mezcla y para los sujetos beneficiarios del régimen de promoción según el Art. 13 del mismo cuerpo legal.

En términos generales las sanciones consisten en:

- Inhabilitación para desarrollar la actividad
- Inhabilitación para inscripción posterior
- Revocación de la Inscripción
- Revocación de los beneficios otorgados
- Pago de tributos no ingresados, más los intereses, multas y recargos.
- Multas

⁶ Ver DS 021-2007-EM, Reglamento de Comercialización de Biocombustibles.

Para el conocimiento y sanción de infracciones previstas en esta ley se aplicará una instancia administrativa (Ley de Procedimientos Administrativos), y una Instancia judicial (contencioso-administrativa).

La ley de **Bolivia** considera infracciones a la evasión o defraudación tributaria que se cause tras acogerse a los beneficios impositivos, para las cuales señala como sanción una multa por el doble de la cantidad evadida o defraudada sin perjuicio de otras a que hubiere lugar según la normativa nacional.

Mientras tanto en **Brasil** la ley 11.097 que modifica la ley 9847 tipifica como infracciones entre otras: Importar, exportar o comercializar (...) biocombustibles con calidad o especificación diversa a la autorizada o fuera de las especificaciones técnicas; no presentar los documentos comprobatorios del origen, presentar declaraciones falsas para evasión fiscal, no disponer de equipos necesarios para la verificación de calidad y cantidad; no enviar en la forma o plazo establecido por la legislación las informaciones mensuales sobre las actividades, etc.

Las sanciones son pecuniarias y consisten en multas por un monto de acuerdo a la gravedad de la infracción. Además, la autoridad de aplicación puede imponer como medida cautelar la interdicción total o parcial de instalaciones, equipos; la aprehensión de bienes y productos.

Respecto de **Colombia** y **Perú**, sus normas señaladas no tipifican infracciones ni establecen sanciones.

Finalmente en **Paraguay** se considera infracciones el quebrantamiento de las disposiciones de la ley de la materia, de las normas técnicas de calidad y demás disposiciones afines. Las sanciones son: apercibimiento, suspensión o anulación de los beneficios; comiso de bienes y/o multa.

En el reglamento de la ley se establece el procedimiento para el juzgamiento de los ilícitos.

4.10 Aspecto Ambiental

Este aspecto es abordado en casi todas las leyes analizadas, empezando desde la justificación de motivos para la expedición de la ley.

Así se han identificado disposiciones puntuales como el caso de **Argentina** donde se exige a las plantas productoras, para obtener el permiso de operación, que todos los proyectos sean sometidos a una evaluación de impacto ambiental (EIA). Existe la participación de la autoridad del Ambiente en la integración de la Comisión Nacional Asesora para la Promoción de la Producción y Uso Sustentables de los Biocombustibles y la extensión para los proyectos aprobados y calificados por la autoridad de aplicación de los beneficios que prevén los mecanismos del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

En la ley de **Bolivia** sobre biodiesel no existen disposiciones en este sentido.

En **Brasil** la normativa establece la obligación de contar con permisos y licencias ambientales, tanto en la fase agrícola como industrial, para la industria de los biocombustibles. Además la ley 11097 señala como mandato para el organismo regulador (ANP) hacer cumplir las buenas prácticas de preservación del medio ambiente en todas las actividades relacionadas con el petróleo, gas natural, derivados y biocombustibles.

En **Colombia** la ley 693 del 2001 establece una interacción entre el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Medio Ambiente respecto del uso de gasolinas mezcladas con alcoholes carburantes y asigna a este último la facultad de dictar las regulaciones necesarias sobre el control de emisiones derivadas del uso de los biocombustibles y los requerimientos de saneamiento ambiental que establezca para cada región del país.

En **Paraguay** se menciona que la finalidad de la ley sobre biocombustibles es facilitar la implementación de proyectos bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio y la consecución de los objetivos constantes en la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. También cabe anotar que según el reglamento de esta ley, el proyecto de inversión en biocombustibles deberá contar con la licencia ambiental

En la ley del **Perú** se indica que el objeto de la ley, entre otros, es disminuir la contaminación ambiental. Establece la participación de representantes del Consejo nacional del Ambiente –CONAM–, en la Comisión Técnica encargada de recomendar y proponer normas complementarias para la aplicación de la ley. Por su parte, el DS 021-2007-EM, Reglamento para la Comercialización de Biocombustibles, establece que los proyectos de inversión en cultivos para la producción de biocombustibles deben cumplir con la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Podrán, asimismo, optar por el incentivo económico del Mecanismo de Desarrollo Limpio MDL, para lo cual deberán coordinar con PROBIOCOM, sin perjuicio de las competencias del Consejo Nacional del Ambiente.

4.11 Reglamentos de las Leyes Analizadas

La ley de **Argentina** fue reglamentada por el Decreto N° 109/2007, promulgado el 9 de febrero de 2007 y publicado en el Boletín Oficial N° 31.094 del día 13 de los mismo mes y año. Esta norma desarrolla las disposiciones de la Ley 26.093 que se refieren a las funciones de la Autoridad de Aplicación, que es el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a través de la Secretaría de Energía; la integración y funciones de la Comisión Nacional Asesora en la materia; el procedimiento y requisitos para la habilitación de las plantas productoras; el procedimiento para la aplicación del régimen promocional; la metodología de cálculo de los incentivos tributarios; los registros que debe llevar la Autoridad de Aplicación; la definición del concepto de autoconsumo previsto para las personas físicas o jurídicas que se hayan constituido según el inciso b) del Artículo 13 de la Ley 26.093; y, el procedimiento para sancionar las infracciones.

En **Bolivia**, la Ley respectiva no tiene reglamentación hasta la fecha, pero existe un mandato en tal sentido por lo que es de suponer que está por emitirse dicha norma de aplicación.

En **Brasil** existen varias disposiciones de menor jerarquía que tienen relación con las dos leyes enunciadas en este documento, de las cuales se señalan algunas normas que configuran el panorama general de la industria de los biocombustibles, sin perjuicio de la normativa de menor jerarquía, dictada por las autoridades del ramo y que efectivamente existe.

Entre estas normas tenemos:

- El Reglamento Técnico ANP N° 06-2001 (Portaria ANP N° 310-2001) que establece las especificaciones para la comercialización de óleo diesel y la mezcla de óleo diesel - biodiesel - B2 automotor, en todo el territorio nacional y define las obligaciones de los agentes económicos sobre el control de calidad del producto.

- El Decreto N° 5.448 del 20 -05- 2005 que Reglamenta el parágrafo 1 del Art. 2 de la Ley 11.097 del 13 -01- 2005, que dispone sobre la introducción del biodiesel en la matriz energética brasilera.
- El Reglamento Técnico ANP N° 07-2005 (Resolución ANP N° 36-2005), que establece las especificaciones del Alcohol etílico Anidro (AEAC); y las especificaciones del Alcohol etílico hidratado (AEHC) comercializados por los diversos agentes económicos en todo el país.
- El Reglamento Técnico ANP N° 4 - 2004 (Resolución ANP N° 42-2004), que establece la especificación de biodiesel que podrá ser adicionado al óleo diesel en proporción del 2% del volumen y comercializado por los diversos agentes económicos autorizados en todo el país
- Resolución ANP N° 05, del 13 de febrero del 2006 que establece el procedimiento para el registro de los productores de alcohol etílico combustible.

En cuanto a **Colombia** no existe reglamento de la ley 939. En cambio la ley 693 está reglamentada por el Decreto 3.862 del 28 de octubre del 2005, que se refiere a que, para efectos fiscales, la gasolina de motor mezclada con alcohol carburante no se considera un proceso industrial o de producción.

Existe además la Resolución 180687 del MEM (modificada por la RES. 181069 - 2005-MEM) que contiene el Reglamento Técnico que trata sobre el programa de oxigenación de combustibles, la producción, cantidad, calidad, porcentaje de mezcla del alcohol carburante, transporte, comercialización, distribución mayorista y minorista, sanciones, entre otros aspectos.

Otras normas relacionadas son la Resolución 447 - 2003 (modificada por la RES. 1565 del 2004-MAVDT y MEM) que actualizó los estándares relacionados con la calidad técnico-ambiental de los combustibles teniendo en cuenta los componentes oxigenados tales como alcoholes carburantes;

En **Paraguay** la ley está reglamentada por el Decreto N° 7.412/06, del 27 de abril del 2006, que trata sobre la Autoridad del control y el procedimiento de calificación y registro de productores; de los beneficios impositivos; normas técnicas; mecanismos de comercialización y sanciones.

Por último la ley del **Perú** está reglamentada por el Decreto Supremo N° 013-2005-EM, que trata de las normas técnicas; del porcentaje y cronograma de aplicación y uso del alcohol carburante y biodiesel; sobre la promoción de cultivos para biodiesel; sobre la promoción para el desarrollo de tecnologías y sobre el programa de promoción del uso de biocombustibles. Igualmente, desde el 20 de abril de 2007 esta vigente el DS 021-2007-EM, Reglamento de Comercialización de Biocombustibles, que precisa algunas disposiciones del Reglamento de la Ley 28054, en cuanto a la Autoridad de Aplicación y sus competencias, a las normas técnicas de calidad de los biocombustibles y sus mezclas, a los porcentajes de mezcla y cronograma de uso de biocombustibles, a la comercialización, a la promoción de cultivos para la producción de biocombustibles y a la promoción para el desarrollo de tecnologías vinculadas a los biocombustibles.

5. PROPUESTA DE LEY BÁSICA SOBRE BIOCOMBUSTIBLES PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

En general, las leyes crean un marco amplio y a la vez un régimen especial para favorecer el desarrollo de la industria de los biocombustibles, el cual consiste en estímulos en el ámbito tributario, mediante el establecimiento de exenciones impositivas, garantía de estabilidad fiscal, períodos de

gracia tributaria; liberación impositiva para la adquisición de bienes de capital, entre otras medidas de ese orden; con las excepciones y particularidades en cada país.

Otro aspecto común es que se garantiza la libre competencia para intervenir en la industria de los biocombustibles. En este sentido el Estado proporciona los mecanismos y las facilidades necesarias para el efectivo cumplimiento de esta garantía.

En el ámbito agrícola se prevé la adopción de medidas que estimulen el desarrollo de cultivos de vegetales considerados materias primas para la industria.

En el ámbito regulador y fiscalizador las leyes coinciden en fijar los principios, facultades y atribuciones para la autoridad nacional de aplicación, de manera que pueda ejercer la vigilancia y control del cumplimiento de las disposiciones legales para la materia, además de emitir reglamentos e instructivos que permitan la realización de la ley.

En los países analizados se evidencia que las competencias y atribuciones se reparten entre distintas entidades públicas como pueden ser los ministerios de Ambiente, Economía, Hacienda, Agricultura y otros por el estilo; así como la creación de comisiones interinstitucionales a quienes se encarga la formulación de propuestas y recomendaciones sobre acciones y políticas que permitan el desarrollo del sector.

La propuesta de ley básica sobre biocombustibles es un modelo general de estructura de una ley, que tiene por finalidad ofrecer una guía para la elaboración del marco regulatorio para el sector.

Este modelo general se presenta a continuación, el cual deberá contar al menos con los siguientes puntos:

I. Objetivo y Fines: *Enunciar el objetivo (general y amplio) así como los fines que se pretenden alcanzar mediante la puesta en vigencia de una ley de biocombustibles*

II. Ámbito de Aplicación

- a. Materia o actividad (s) regulada. *Señalar la actividad (s) regulada, el escenario sobre el que incidirá la ley y el sentido con el que se interpretarán sus disposiciones legales.*
- b. Jerarquía de la ley. *Indicar si se trata de una norma ordinaria o especial según el caso. Ante todo es importante que tenga la misma jerarquía que las normas principales del sector energético y agrícola del país. Además se debe hacer constar las normas supletorias de aplicación.*

III. Definición de Términos Técnicos

- a. *Incluir un glosario de términos técnicos de la industria de los biocombustibles a fin de darles un significado específico en virtud de los efectos legales que van a producir. Además debe expresarse los productos que se consideran biocombustibles como: biodiesel, alcohol anhidro, alcohol hidratado.*

IV. Política Integral de Biocombustibles

Aquí se deben establecer los principios rectores que guiarán la actividad de los biocombustibles. *Estos principios guardan relación con los fines que persigue la ley. Por ejemplo, el estricto cumplimiento de las normas de calidad y cantidad del producto; la protección de los derechos de los consumidores, etc. A continuación se sugieren algunos:*

- a. Aspecto Energético.- *Por ejemplo: el uso de los biocombustibles tendrá por fin la reducción del volumen de combustibles fósiles, etc.*
- b. Aspecto Ambiental.- *Por ejemplo establecer la obligatoriedad de cuidar el medio ambiente en todas las fases de la industria de los biocombustibles; así como la responsabilidad de remediación e indemnización por daños ambientales. También se puede indicar que los proyectos de biocombustibles se someterán a un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.*
- c. Aspecto Agrícola. *Señalar que el Estado adoptará las políticas necesarias para fomentar al sector agrícola especialmente en el cultivo de vegetales que se utilizan como materias primas para la industria de los biocombustibles.*
- d. Aspecto Industrial.- *Las disposiciones de la ley fomentarán el desarrollo industrial y tecnológico como una obligación del Estado.*
- e. Aspecto Social.- *Mediante la ley se busca la reactivación del sector agrícola, la generación de empleo y por ende una mejor calidad de vida para la población.*
- f. Garantía a la Inversión (Inversionista).- *El Estado garantizará un tratamiento especial y efectivo, otorgando facilidades y concediendo incentivos a los inversionistas.*
- g. Libre competencia.- *Indicar que la actividad se desarrollará en este marco y que el Estado adoptará las medidas efectivas para garantizar este régimen.*
- h. Actores interinstitucionales.- *Establecer la participación positiva de las entidades o instituciones, sean públicas o privadas, para la elaboración de propuestas, recomendaciones respecto de la ley y demás disposiciones que permiten su aplicación.*
- i. Participación ciudadana.- *Normar la participación de la sociedad en el proceso de aprobación de proyectos que generen o puedan generar impacto ambiental.*
- j. Acceso a la Información.- *Reconocer a la ciudadanía el acceso a la información pública de las entidades u organismos involucrados en los biocombustibles.*
- k. Derechos de los Consumidores.- *El Estado garantizará el derecho de los consumidores finales a adquirir un producto de calidad y en la cantidad exacta.*
- l. Otros.- *Por ejemplo exoneraciones o rebajas impositivas y arancelarias para los automotores que utilicen biocombustibles, etc.*

V. Del Fomento y Promoción de los Biocombustibles

- a. Aspecto Tributario. *Señalar los beneficios a los que pueden acceder los agentes económicos que operen en la industria, determinando en primer lugar quienes son los sujetos beneficiarios y el procedimiento para calificar a este régimen. Otros aspectos a considerar, sin ser los únicos, son:*
 - i. *Lapso de tiempo o período de aplicación del régimen promocional.*
 - ii. *Exoneraciones impositivas.- Enumerar los impuestos de los que se exonera a toda la cadena productiva de los biocombustibles.*
 - iii. *Exoneración de aranceles a la importación de bienes de capital*
 - iv. *Período de estabilidad fiscal*
 - v. *Período de gracia tributaria*
 - vi. *Garantía de mercado para el producto – vigilancia estatal para el cumplimiento de esto.*
 - vii. *Otros*
- b. Incentivos al Sector agrícola.- *Por ejemplo exoneraciones tributarias a la renta líquida obtenida por pequeños y medianos agricultores que cultiven especies necesarias para la industria de los biocombustibles. Exoneración de aranceles a los insumos agrícolas. Asistencia técnica del Estado, etc.*
- c. Creación de Programas Especiales Relacionados con la Industria: *Por ejemplo:*

- i. Programas para Investigación sobre Biocombustibles
- ii. Programas para adquisición y renovación de tecnología aplicada en la industria
- iii. Programas sociales.
- iv. Otros

VI. Fases de la Producción de Biocombustibles. *Determinar si un mismo actor puede participar en toda la cadena productiva.*

En todas las fases se debe contemplar la obligación de los agentes económicos de reportar información sobre su actividad a la Autoridad de Aplicación con la periodicidad que esta establezca.

- a. Producción.
 - i. Medio para la generación de empleo – fin social
 - ii. Obtención del componente vegetal
 - iii. Materias primas nacionales
 - iv. Registro de Productores
 - v. Habilitación o licencia para operar
 - vi. Actividad amigable con el medio ambiente
 - vii. Obligación de observar normas técnicas o estándares internacionales (Normas de calidad)
- b. Mezcla. *Se debe indicar el porcentaje de biocombustibles a adicionarse, el lapso de tiempo en que se aplicará esta medida. Si el incremento va a ser gradual indicar los períodos en que se ejecutará, las áreas geográficas donde se llevará a cabo, dependiendo de las condiciones de cada país.*
 - i. Encargado de realizar la mezcla
 - ii. Registro de centrales habilitadas (unidades de producción)
 - iii. Habilitación o licencia para operar.
 - iv. Obligación de observar normas técnicas o estándares internacionales (Normas de calidad)
- c. Distribución
 - i. Encargado de realizar la distribución
 - ii. Registro de distribuidores
 - iii. Habilitación o licencia para operar
 - iv. Obligación de cumplir normas de calidad
- d. Comercialización
 - i. Encargado de la comercialización
 - ii. Registro de comercializadores
 - iii. Habilitación o licencia para operar.
 - iv. Obligación de cumplir normas de calidad
 - v. Política de precios. *El Estado garantizará que el precio de los biocombustibles se enmarque dentro de la política nacional de precios de combustibles, con un margen de rentabilidad para el productor.*

VII. Importación y Exportación de Biocombustibles. *Definir las reglas y el procedimiento para realizar estas actividades. Reportar información a la Autoridad de Aplicación.*

VIII. Autoridad de Aplicación

- a. Atribuciones y competencias. *Regular y fiscalizar el sector.*
- b. Procedimiento administrativo. *Por ejemplo, el que ha de seguirse para la calificación de proyectos y otorgamiento de beneficios. Registro de productores, de distribuidores, de quienes realizan la mezcla; etc.*

Observar el principio de simplificar los trámites administrativos

IX. Organismo Regulador. *En caso de que la función de regulador no la asuma la Autoridad de Aplicación, esta tarea deberá encargarse a una entidad específica del sector que reúna las condiciones técnicas; o en su defecto, crear una, pero en cualquier caso, se establecerá la necesidad de incorporar personal técnico calificado en la producción y uso de biomasa.*

- a. Atribuciones y competencias
- b. Procedimiento administrativo para esta actividad.

X. Comisión Interinstitucional y/o Grupo de Trabajo

Debido a que toda la cadena productiva de los biocombustibles es multidisciplinaria, es necesaria la creación de un Grupo de Trabajo o una Comisión Interinstitucional y a la vez multidisciplinaria, encargada de deliberar y recomendar medidas, normas, políticas en pro del desarrollo de la industria.

- a. Integración del organismo
- b. Atribuciones y competencias.

XI. Infracciones y Sanciones

Tipificar las conductas o los actos que se reputen ilícitos; luego una sanción que guarde proporcionalidad con la infracción cometida y determinar la reparación del daño

- a. Procedimiento para juzgar y sancionar
 - i. Quién es la Autoridad juzgadora
 - ii. Derecho a la defensa
 - iii. Recursos legales
 - iv. Remisión a otras jurisdicciones

XII. Modificaciones y Derogatorias

- a. Cuerpos legales modificados o derogados (las modificaciones y derogaciones deben ser expresas)

XIII. Disposiciones Transitorias; y/o Complementarias; y/o Finales

6. CONCLUSIONES

Toda ley debe aspirar a reunir las características de legítima, eficiente y eficaz para se que aproxime al ideal de realizar la justicia y propiciar el bien común entre los ciudadanos. Estos fundamentos filosóficos motivan la expedición de una norma jurídica y son los que deben plasmarse en disposiciones positivas que regulen determinada actividad humana.

En este sentido, se considera que la elaboración de una ley sobre biocombustibles debe estar precedida por un estudio exhaustivo de factibilidad sobre los principales escenarios donde tendrá incidencia la nueva ley, tales como el económico, energético, ambiental, agrícola, social y el escenario jurídico.

Respecto del escenario jurídico, el análisis debe tomar en cuenta la legislación del sector energético vigente para determinar que la inserción de la nueva norma sea armónica y no se contraponga a otras

disposiciones legales que afecten o impidan su aplicación. O en su defecto, para diseñar las reformas legales que adecuen la normativa a la nueva realidad del sector.

Las preocupaciones esbozadas se traducen en aspectos puntuales que se enuncian a continuación:

- Insistir en la necesidad de profundizar y a la vez delimitar las competencias, facultades y atribuciones de las autoridades encargadas de la aplicación de la normativa, separando inclusive el ámbito del regulador para quien se debe determinar cabalmente su rol.
- Fomentar la participación y definir los ámbitos de competencia de las diversas instituciones y organismos involucrados en la actividad de los biocombustibles, especialmente a la hora de crear la normativa que la va a regular, a efectos de evitar contradicciones legales; sin descuidar tampoco la planificación para el desarrollo de la industria.
- En consecuencia con lo anterior, la normativa debe nacer de la concertación, consulta y participación de los distintos actores, tanto del sector público como privado, involucrados en la actividad, a efectos de garantizar la legitimidad de la ley, es decir que esta sea acatada de manera voluntaria precisamente porque responde a las necesidades de la actividad que va a regular. Esto se traducirá posteriormente en la eficacia de la ley.
- La política sobre biocombustibles debe ser integral y enmarcarse en el contexto de las políticas nacionales; concatenándose a las de orden económico, energético, agrario, ambiental y social.
- Considerar que el marco tributario debe ser explícito, pragmático; adoptado dentro del contexto general de los incentivos a la inversión, si fuere del caso, a efectos de evitar las desigualdades en materia de impuestos.
- En el evento de que la elaboración de una ley de este tipo afecte a otros cuerpos legales se debe indicar expresamente tal situación, evitando en lo posible las derogaciones tácitas que pueden derivar en conflictos de normas. Igualmente será necesario indicar el carácter de la ley si es ordinaria o especial o de otro tipo, según sea el caso, para efectos de la primacía de disposiciones jurídicas.
- Por último, considerar que la ley debe establecer las políticas generales en las que se desarrollará la actividad. Es decir, los principios rectores de la acción, para lo cual los aspectos de fondo serán tratados por la norma jerárquicamente superior, mientras que los reglamentos, instructivos, etc., desarrollarán tales preceptos para viabilizar su aplicación.

El presente trabajo, constituye un aporte para el análisis sobre la legislación de biocombustibles en la región, en un contexto en el cual se vislumbran en los próximos años importantes avances en desarrollo de normativa e impulso al desarrollo de nuevas fuentes energéticas.

7. ANEXOS:

7.1 Leyes Analizadas⁷

País	Norma	Fecha de Promulgación / Publicación
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 26.093. Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles. Decreto 109/2007. Reglamentario de la Ley N° 26093 sobre el Régimen de Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles 	Promulgada el 12/05/2006 Publicada el 15/05/2006. BOE 30905 Promulgado el 09-02-2007 Publicado el 13-02-2007
	Bolivia	Ley N° 3207. Estímulos a los Productores de Biodiesel
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Ley 737. Establece la obligatoriedad de la adición de alcohol anhidro a la gasolina ** 	Promulgada el 23/09/1938
	<ul style="list-style-type: none"> Ley 8.723. Establece la obligatoriedad de la mezcla de alcohol anhidro y gasolina ** 	Promulgada el 28/10/1993
	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 9.478. Ley del Petróleo ** 	Promulgada el 06/08/1997
	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 10.336. Crea el impuesto CIDE ** 	Promulgada el 19/12/2001
	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 10.453. Subvenciones al precio del transporte del alcohol combustible ** 	Promulgada el 13/05/2002
	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 11.097. Introducción del biodiesel en la matriz energética brasilera 	Promulgada el 13/01/2005
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 11.116. Registro especial para el productor o importador de biodiesel 	Promulgada el 18/05/2006
	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 693. Normas sobre el Uso de Alcoholes Carburantes Ley N° 939. Estímulos a la Producción y Comercialización de Biocombustibles 	Promulgada el 19/09/2001 Promulgada el 31/12/2004
Paraguay	Ley N° 2.748. De Fomento de los Biocombustibles	Promulgada el 07/10/2005
Perú	Ley N° 28054. Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles	Promulgada el 07/08/2003

** Norma de referencia en el documento

⁷ Fuente: Sistema de Información Energética-Legal SIEL, de OLADE. <http://www.olade.org/SIEL/consultas.html>

7.2 Estructura de las Leyes Analizadas

a. Argentina:

La Ley 26.093, Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles, está compuesta de dos capítulos, veintidós artículos, que tratan en su orden:

- Capítulo I.- Objeto de la ley; autoridad de aplicación; Comisión nacional Asesora; funciones de la Autoridad de Aplicación; definición de Biocombustibles; habilitación de plantas productoras; mezclado de biocombustibles con combustibles fósiles, consumo de biocombustibles por el Estado nacional.
- Capítulo II.- Régimen Promocional: Sujetos beneficiarios de la promoción; beneficios promocionales; infracciones y sanciones.

b. Bolivia:

La Ley 3.207, Estímulos a los Productores de Biodiesel, está contenida en cuatro capítulos, nueve artículos, que se refieren a:

- Capítulo I.- Disposiciones Generales: Definición de biodiesel; porcentaje de incorporación del componente vegetal al combustible fósil; lapso de tiempo para alcanzar el porcentaje de mezcla fijado.
- Capítulo II.- De los beneficios impositivos.- Se determinan los impuestos y aranceles de los cuales se exonera a la cadena productiva del biodiesel y a los bienes de capital para esta actividad.
- Capítulo III.- Sanciones.
- Capítulo IV.- Disposiciones finales.- Plazo para emitir el reglamento de la ley.

c. Brasil:

La Ley 11.097 es un cuerpo legal que modifica las leyes 9478 del 6 de agosto de 1997; la ley 9847 del 26 de octubre de 1999; y, la ley 10636 del 30 de diciembre del 2002, a través de las cuales se establece la introducción del biodiesel en la matriz energética nacional. Está contenida en dieciocho artículos.

La Ley 11.116 establece el Registro Especial de productor o importador de biodiesel en la Secretaría de Renta Federal del Ministerio de Hacienda; y modifica las leyes 10451 del 10 de mayo del 2002; y, la ley 11097 del 13 de enero del 2005. Está compuesta por cuatro capítulos y diecinueve artículos que tratan de:

- Capítulo I.- Del registro especial de productor o importador de biodiesel: causales de cancelación del registro.
- Capítulo II.- De las alícuotas de las contribuciones: Alícuotas para los impuestos PIS/PASEP y COFINS; porcentajes.
- Capítulo III.- Penalidades (infracciones y sanciones).
- Capítulo IV.- Disposiciones generales: Competencias de la Agencia Nacional del Petróleo ANP sobre la materia; sanciones por incumplimiento de las disposiciones legales; reducción de la emisión de gases de efecto invernadero; y, modificaciones a las leyes anteriormente citadas.

d. Colombia:

La Ley 693, Normas sobre el Uso de Alcoholes Carburantes, está contenida en cuatro artículos mediante los cuales se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo; plazos para la implementación de la norma; régimen de libre competencia para la cadena productiva del alcohol no potable; responsables de la mezcla del etanol carburante con el combustible base; importancia del etanol para el saneamiento ambiental, la autosuficiencia energética del país y dinamizador de la producción agropecuaria y del empleo productivo agrícola e industrial.

La Ley 939, Estímulos a la Producción y Comercialización de Biocombustibles, está contenida en diez artículos que tratan de exenciones tributarias a la renta por el aprovechamiento de cultivo de cacao, caucho, palma de aceite, cítricos y frutales; modificación al Estatuto Tributario respecto del gravamen que pesa sobre el trigo y morcajo (tranquillón); definición de biocombustibles y enumeración de los productos que se consideran dentro de este rango; indicación de los aspectos que serán desarrollados por el reglamento de la Ley; mandato para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fomenten el cultivo de oleaginosas que se requieran como materia prima para la obtención de biocombustibles; exención del impuesto a las ventas y del impuesto global al ACPM para el biocombustible de origen vegetal o animal que se destine a la mezcla con ACPM.

e. Paraguay:

La Ley 2.748 está compuesta de seis capítulos y veintinueve artículos que tratan de:

- Capítulo I.- Finalidad de la ley; definición de biocombustibles; declaratoria de interés nacional a la producción de biocombustibles.
- Capítulo II.- Autoridad de Control y Procedimiento.- Designación de la Autoridad de control, procedimiento para acceder a los beneficios promocionales; mandato al Ministerio de Agricultura y Ganadería de promover y fiscalizar la producción de materias primas a ser utilizadas en la elaboración de biocombustibles.
- Capítulo III.- Beneficios impositivos.
- Capítulo IV.- Obligatoriedad de Mezcla
- Capítulo V.- Sanciones.
- Capítulo VI.- Disposiciones de forma.

f. Perú:

La Ley 28054, Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles, está contenida en cinco artículos y cinco disposiciones complementarias y transitorias.

- En el articulado se fijan los objetivos de la Ley; definición de biocombustibles; políticas generales; uso de biocombustibles; y, programa de cultivos alternativos.
- Por su parte, las disposiciones transitorias se refieren a la creación del Programa de Uso de Biocombustibles – PROBIOCOM; la creación de una Comisión Técnica encargada de proponer y recomendar las normas complementarias para el cumplimiento de esta ley; el mandato para reglamentar la ley a cargo del Poder Ejecutivo.