

El tanque medio vacío

26 de Agosto de 2013

El pasado 15 de Agosto se realizó la mesa de trabajo **“Biocombustibles: ¿patada a la escalera?”**, organizada conjuntamente por la Fundación INAI y el Programa de Formación y Capacitación de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires. La misma contó con diversas exposiciones, que una vez finalizadas, dieron a lugar a un enriquecedor debate. Asistieron representantes diplomáticos, del sector público y del privado, y del ámbito académico.

La industria hoy

Desde sus comienzos en 2007, la capacidad de producción de biodiesel en Argentina muestra un crecimiento exponencial, llegando hoy a 4,1 millones de toneladas anuales. Gracias a sus más de 1.000 millones de dólares en inversiones ésta industria se ha constituido como una de las más importantes a nivel mundial, con escalas de producción y niveles de desarrollo tecnológico que la ubican entre las más eficientes.

Esto ha impactado positivamente en el complejo oleaginoso, ya que se ha sumado como un eslabón más de agregado de valor al mismo, permitiendo una mayor diversificación tanto en la producción como en los destinos a los cuales se puede vender el aceite de soja. De hecho, en 2012 un 40% del aceite crudo de soja que se produjo en Argentina fue transformado en biodiesel, ya sea para ser exportado o para ser consumido internamente. Incluso tiene potencial para sustituir importación de gasoil.

Sin embargo, este éxito no debe ocultar el hecho de que estamos ante un sector fuertemente dependiente de políticas públicas, y por lo tanto expuesto a cambios en mandatos mínimos de corte, precios regulados y otras disposiciones de gran complejidad. Por otro lado, el acceso a los

mercados se encuentra altamente regulado, incluso con restricciones a la importación, tanto por aranceles como por medidas técnicas. Debe tenerse presente que desde un comienzo, los países que impusieron mandatos de corte obligatorio pensaron en cumplirlos a través del desarrollo de producción propia.

Obstáculos en el camino

En la actualidad el sector atraviesa una situación compleja que ha llevado a que el mismo esté utilizando solo el 40% de su capacidad instalada. En el ámbito externo se enfrenta a varias amenazas concretas, provenientes principalmente de la Unión Europea (UE), destino de casi el 90% de sus exportaciones.

En primer lugar, este bloque excluirá de su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) a ciertos países que aumentaron su nivel de desarrollo, entre los que se encuentran Argentina, Brasil y Uruguay, a partir de enero de 2014. Al perder este beneficio, los productos exportados a la UE dejarán de ingresar con ventajas arancelarias y deberán abonar el arancel de importación pleno. En el caso del biodiesel, que actualmente tributa el 0%, se deberá pagar el 6,5%. Otros productos del complejo CERyOL también se verán afectados, como el aceite de soja bruto y refinado, y el aceite de girasol bruto y refinado.

En segundo lugar, la Comisión Europea (CE), en respuesta a reclamos de sus productores locales, ha iniciado dos investigaciones: una por supuesto dumping y otra por supuestos subsidios. Estas abarcan no solo a nuestro país sino también a Indonesia, otro exportador de importancia.

La primera es la que más avanzada se encuentra, donde incluso se han aplicado derechos anti-dumping provisionales que pueden llegar a los 104,92 euros (unos 134 dólares) por tonelada y variar entre 6,8% y 10,6% para las importaciones de Argentina, y entre el 0% y 9,6% para las de Indonesia. Está previsto que a finales de noviembre de este año se termine la investigación, sea levantando las medidas o aplicando derechos definitivos de hasta 5 años de duración, con posibilidad de renovación.

En el caso de los supuestos subsidios, la industria de la UE sostiene que el diferencial arancelario entre la materia prima (aceite de soja) y el producto final (biodiesel) se trata de un subsidio que favorece la elaboración de este último. El pasado 10 de agosto venció el plazo para aplicar medidas provisionales, pero no hubo novedades al respecto, lo que es positivo pero no obsta que al final de la investigación, que se espera para principios de diciembre, se apliquen dichas medidas.

En tercer lugar, España ha activado el procedimiento de asignación de las cuotas de producción de biodiésel para 2014 y 2015. Entre las 42 plantas seleccionadas por el Ministerio de Industria de ese país para cubrir sus objetivos obligatorios de consumo de biodiésel en esos ejercicios, más de la mitad corresponden a empresas españolas, mientras que no hay ninguna ubicada en Argentina e Indonesia. De esta forma, arguyendo tecnicismos legales, se veda el ingreso a este mercado, que para nuestro país representó el 55% de las exportaciones en 2012.

Finalmente, existe una propuesta de la CE consistente en aplicar un límite a los biocombustibles convencionales en niveles de 5,5% de la energía utilizada en el transporte (actualmente pueden llegar al 10%) para 2020. Esta medida, actualmente en discusión en el seno del parlamento, propone “poner un techo” a los biocombustibles que llaman de “primera generación” -que es donde entraría el biodiesel a base de soja, el etanol de caña de azúcar y de

maíz, entre otros-, con el objetivo de potenciar a los llamados biocombustibles de “segunda generación” -como los residuos agrícolas o las algas-. En este aspecto es necesario resaltar que la potencialidad que presentan estos últimos para suplantar a los convencionales producidos en base a aceites y granos es todavía muy lejana.

Si bien pueden ser las más importantes, la lista de amenazas para el sector no se agota en las mencionadas. También deben tenerse presente otros temas, como los requisitos de sustentabilidad en la UE y la proliferación de estándares privados; el posible levantamiento de los derechos anti-dumping y anti-subsidios a EE.UU.; y el avance de las negociaciones de nuevos acuerdos mega regionales, como el tratado de libre comercio entre EE.UU. y la UE, frente a un Mercosur que posee prácticamente paralizada su agenda de relacionamiento externo. Las conversaciones para un Acuerdo de Asociación entre la UE y el bloque sudamericano ya llevan varios años de estancamiento.

De acuerdo con un análisis cuantitativo realizado por la Fundación INAI por medio de modelos de simulación, el impacto de las medidas descritas en la producción y las exportaciones del biodiesel argentino es no menor. Solamente la eliminación del SGP provocaría una retracción en las exportaciones de 12% frente al potencial de exportaciones en la campaña 2013/2014. Si a ello se sumara la posibilidad de que el arancel anti-dumping provisional que se encuentra aplicando a la UE a Argentina e Indonesia se vuelva permanente, la caída en las ventas sería entonces de 24%. Adicionalmente, aunque es difícil conocer el resultado de la investigación anti-subsidios de antemano, si se asume como ejemplo que la misma concluye con la aplicación de una tasa similar al anti-dumping, la caída del comercio sería entonces de 35%.

Es posible además hacer un análisis a futuro, para la campaña 2019/2020. En ese caso, la aplicación de la propuesta de fijar límites a los biocombustibles convencionales truncaría las

posibilidades de crecimiento de las exportaciones, que se estancarían en niveles de 1,1 millones de toneladas en el caso en que se perpetúa el arancel anti-dumping.

Próximos pasos

Como una primera acción, ante la pérdida del SGP, Argentina -al igual que los demás países de la región- debería comenzar a mirar con buenos ojos la negociación del acuerdo Mercosur-UE, ya que este podría implicar la reducción de dichos aranceles de forma permanente, sin tener que depender de la voluntad unilateral del socio comercial para su continuidad. Es cierto, sin embargo, que una negociación comercial es una vía de doble sentido donde se espera reciprocidad, es decir, debe hacer alguna concesión equivalente para obtener algo a cambio.

En segundo lugar, Argentina debe recurrir a la Organización Mundial de Comercio (OMC) para solucionar sus disputas con sus principales socios comerciales. Recientemente, nuestro país ha demandado a la UE y sus países miembros por diversas medidas que afectaron (o afectan) al sector de los biocombustibles. En un caso contra España¹, Argentina logró que el gobierno español modificara una medida que distribuía cupos de biodiesel solo entre empresas españolas y europeas. Sin embargo, con la reciente adjudicación de los cupos, excluyendo sobre todo a empresas de Argentina, se reabre la posibilidad de continuar con este reclamo. En otro caso aún pendiente de resolución², directamente se ataca la política de energías renovables del bloque y ciertos miembros particulares (Bélgica, Francia, Italia y Polonia).

En tercera instancia debe mirarse hacia el mercado de Estados Unidos, el cual fuera entre

2007 y 2008 el principal destino de las exportaciones argentinas de biodiesel. En dicho momento se entraba con arancel cero, dado que el biodiesel era beneficiado por el SGP de dicho país, pero a mediados de 2009 el biodiesel se "graduó" y salió del SGP, por lo que empezó a abonarse un arancel de importación del 4,6%. Al mismo tiempo, la UE le aplicó derechos anti-dumping y anti-subsidios a EE.UU., por lo que Argentina comenzó a exportar a la UE, reemplazándolo como proveedor. Actualmente, la industria se encuentra esperando autorización de la Agencia de Protección Ambiental de EE.UU. (EPA) para volver a ingresar al mercado norteamericano.

Finalmente, podría expandirse el uso doméstico del biodiesel, esto es, elevar el porcentaje de corte que actualmente rondaría el 8%. La Cámara Argentina de Biocombustibles ha llevado a cabo exitosos ensayos con mezclas de 10% y 20% de biodiesel en motores de amplia difusión en nuestro país, conjuntamente con prestigiosos técnicos e instituciones del ámbito automotor, demostrando la factibilidad técnica del uso de mezclas superiores al 10% en transporte en general y maquinaria pesada. Por otro lado, la gran mayoría de los fabricantes de motores agrícolas de los EE.UU. aceptan mezclas de hasta el 20% de biodiesel en sus combustibles. Adicionalmente, el Programa GENREN impulsado por el gobierno nacional, genera condiciones favorables para utilizar biodiesel en las turbinas de generación eléctrica.

A manera de síntesis, la industria del biodiesel permite avanzar en la cadena oleaginosa generando valor agregado, diversificando las exportaciones del complejo sojero, y presentándose como una alternativa viable de sustitución de importaciones de gasoil. Después de años de crecimiento ininterrumpido se encuentra actualmente atravesando un contexto internacional de grandes dificultades. Por esta razón, hoy más que nunca se requiere de una exitosa articulación público-privado, para la consecución de políticas perdurables, así como la defensa ante amenazas que buscan socavar su desarrollo.

¹ DS443. Unión Europea y un Estado Miembro - Determinadas medidas relativas a la importación de biodiésel

² DS 459. Unión Europea - Determinadas medidas relativas a la importación y comercialización de biodiésel y medidas de apoyo al sector del biodiésel.