ISSN 2683-9067

[2015]

Puente Académico

Biodiesel, ¿dumping o proteccionismo?

UNR Universidad Nacional de Rosario
OBSERVATORIO ECONÓMICO SOCIAL UNR

Biodiesel, ¿dumping o proteccionismo?
Informes del Observatorio UNR N° 13
Puente Académico N° 3 – octubre de 2015

Autor/es:
- Germán Adolfo Tessmer | german.tessmer@unr.edu.ar | https://orcid.org/0000-0002-3827-7027 | https://germantessmer.github.io/
- Carolina Paz

Responsabilidad editorial:
- Germán Adolfo Tessmer

- ISSN (serie Informes del Observatorio UNR): 2683-9067
- ISSN (sub-serie Puente Académico): 2683-9091
- Palabras Clave: Biocombustibles, Biodiesel, Dumping, Antidumping, Proteccionismo, Unión Europea
- Clasificación JEL: F13, F51

Cómo citar: Tessmer, G. A. y Paz, C. (2015). Biodiesel, ¿dumping o proteccionismo? (Informes del Observatorio UNR N.º 13; Serie Puente Académico N.º 3). Observatorio Económico Social, Universidad Nacional de Rosario. https://hdl.handle.net/2133/14510

Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Compartir Igual 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visita http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/.

Universidad Nacional de Rosario (UNR)
- Rector: Héctor Floriani
- Vicerrector: Fabián Bicciré

Observatorio Económico Social | UNR
https://unr.edu.ar/observatoriounr/
ISSN (página web) 2683-8923
Córdoba 1814 - Rosario, Argentina (S2000AXD)
+54 9 341 4802620 / Interno 147
observatorioeconsocial@unr.edu.ar

Nota sobre esta versión

Esta es una versión revisada del informe publicado originalmente en octubre de 2015. El contenido no fue modificado: los datos, el análisis y las conclusiones son los de la versión original, y la referencia bibliográfica del trabajo no cambia.

Los cambios son de forma, de enlaces y de metadatos: se agregó el bloque «Cómo citar» con la referencia normalizada y el enlace permanente; se completaron las propiedades del documento (título, autoría, palabras clave y códigos JEL); se explicitaron las autoridades de la Universidad correspondientes a la fecha del informe; se corrigió la lista de autores de la página de datos, como en la referencia bibliográfica; se restituyó la familia tipográfica institucional en todo el documento; se corrigió el encabezado de las páginas interiores; y se quitó el índice de contenidos, que en un informe de esta extensión no aportaba.

Revisión del 21 de septiembre de 2026, a cargo del Observatorio Económico Social (UNR).

Estado de situación

En el año 2012 la Unión Europea inició dos investigaciones: una de ellas por presunto dumping sobre las exportaciones de biodiesel y la otra por subvenciones, ambas involucrando a la República Argentina e Indonesia como orígenes investigados. La misma fue presentada en nombre de una serie de productores de la Unión que, en conjunto, representaron más del 60% de la producción total de biodiesel de la misma.

La investigación del dumping abarcó el período comprendido entre el 1 de julio de 2011 y el 30 de junio de 2012, mientras que el análisis de las tendencias pertinentes para la evaluación del daño abarcó desde el 1 de enero de 2009 hasta el final del período de investigación.

Recopilación de datos para determinación de dumping: entre 6 y 12 meses previos a la apertura de la investigación. Recopilación de datos para determinación de daño: 3 años completos y meses disponibles del año en curso previos al mes de apertura de investigación.

Como resultado de lo anterior, el 27 de mayo de 2013, la misma Comisión Europea decidió imponer un derecho antidumping provisional de entre €65,24 a €104,92 por tonelada sobre las importaciones de biodiesel originario de Argentina, por aplicación del Reglamento (UE) Nº 490/2013.

En octubre de 2013, la misma Comisión decidió suspender la investigación que se había iniciado sobre subsidios a las importaciones de biodiesel originario de la Argentina. Esto ocurrió luego de que la European Biodiesel Board decidiera retirar su reclamación y se generaran dudas respecto de si los diferenciales entre los derechos de exportación aplicados a las ventas al exterior de biodiesel y de aceite crudo de soja en la Argentina podrían ser considerados como subsidios en los términos del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio.

Si bien la UE desestimó avanzar con la investigación sobre subsidios, lo mismo no ocurrió con la otra investigación en curso. En noviembre de 2013 se fijaron derechos antidumping definitivos por cinco años que rondan entre los €216 y los €245 por tonelada neta de biocombustible originario de la Argentina, y entre los €76 y los €178 por tonelada neta de biocombustible originario de Indonesia.

En la práctica, la decisión europea implicó el virtual cierre del mercado europeo al biodiesel argentino. Debe tenerse en cuenta que en el año 2011 las exportaciones de biodiesel a la Unión Europea sumaron 1.847 millones de dólares, equivalentes a 13 por ciento de los envíos del país al mercado europeo y que posicionaba a Argentina como primer abastecedor del bloque. Entre enero y agosto de 2013 se redujeron a tan sólo 390 millones de dólares a causa de las medidas restrictivas aplicadas por la UE.

Lo observado por la Comisión Europea fue que, los precios interiores de la principal materia prima utilizada por los productores argentinos de biodiesel, la soja y el aceite de soja, eran artificialmente inferiores a los precios internacionales debido a la distorsión creada por los impuestos a la exportación (retenciones) que aplica nuestro país y, por ende, los costes de la principal materia prima no se reflejaban de forma razonable en los registros de los productores argentinos investigados.

Dado que se observó que algunos costes de producción y, en concreto, los costes de la principal materia prima (soja y aceite de soja en Argentina y aceite de palma en bruto en Indonesia) estaban distorsionados, estos costes se calcularon sobre la base de los precios de referencia publicados por las autoridades competentes de los países afectados. Dichos precios reflejan el nivel de los precios internacionales.

Precios de Referencia: son precios FOB oficiales o índices que obran como base imponible de los derechos de exportación que gravan la exportación para consumo. En la práctica operan como valores FOB mínimos de exportación.

Ante la fijación de las medidas antidumping, en diciembre de 2013 la Argentina solicitó la celebración de consultas con la UE en el marco del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las consultas son el principal instrumento no judicial/diplomático del sistema de solución de diferencias de la OMC. Permiten que las partes esclarezcan los hechos del asunto y las alegaciones del reclamante, disipando los posibles equívocos en cuanto a la naturaleza real de la medida en litigio. En este sentido, las consultas sirven para sentar las bases de una solución o para llevar adelante el procedimiento con arreglo al Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD).

El objetivo preferente del ESD es que los Miembros resuelvan las diferencias entre ellos de un modo compatible con los Acuerdos de la OMC. En consecuencia, las consultas bilaterales entre las partes son la primera etapa del sistema formal de solución de diferencias. Estas consultas dan a las partes la oportunidad de debatir la cuestión y encontrar una solución satisfactoria sin recurrir al litigio.

Sólo cuando estas consultas obligatorias no han proporcionado una solución satisfactoria en un plazo de 60 días podrá el reclamante pedir la resolución por un grupo especial.

La reclamación argentina en este caso se sustenta en críticas a la forma de calcular los costos de producción del biodiesel, a que el derecho antidumping excede el margen de dumping calculado, a que hay falencias en las pruebas utilizadas para determinar el daño, y a problemas en la determinación de la relación causal entre las importaciones y el presunto dumping.

Al respecto, la asociación de productores exportadores argentinos de biocombustibles (Carbio) y las autoridades argentinas alegaron que un ajuste de los costes soportados por las empresas solo es posible cuando los registros, y no los costes incurridos por las empresas, no reflejan razonablemente los costes relacionados con la producción y la venta del producto afectado.

Por su parte, a mediados de 2014 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea notificó a la Comisión Europea su aceptación de la reclamación realizada por empresas argentinas proveedoras de biodiesel en relación con las medidas antidumping vigentes desde noviembre de 2013. Esta aceptación abre la posibilidad de discutir la legalidad de estas medidas, para lo cual se espera que en 2015 se obtengan los primeros resultados del proceso.

Esta aceptación de la reclamación no es casual, sobre todo si se analiza el contexto en el cual se desarrollan estas medidas. Es decir, la condición de disparidad en cuanto al desarrollo y funcionamiento de la industria argentina de biodiesel respecto de la europea.

La Argentina posee la industria de biodiesel más moderna del mundo, es uno de los líderes a nivel mundial de biodiesel y cumple en términos técnicos, ambientales y económicos con los más altos estándares de calidad.

¿Qué diferencia a éste sector en el contexto internacional?

Entre las ventajas que posicionan a la Argentina entre los principales productores de biodiesel del planeta, se encuentra que es el principal productor mundial de aceite de soja, principal insumo del biodiesel.

Asimismo, las empresas exportadoras argentinas tienen claras ventajas competitivas, como contar con una importante cantidad de soja, la proximidad a las zonas de cultivo de la misma, acceso directo a puertos privados de aguas profundas que les permiten exportaciones sin mayores costos de transporte, así como escalas de producción muy eficientes, aspectos que no se encuentran disponibles para los productores europeos.

Por su parte, la industria europea de biodiesel surgió como una industria básicamente regulada, ya sea por normativa de política energética, climática y ambiental, como por los beneficios impositivos y los incentivos fijados para aumentar la demanda interna de biocombustibles (Directiva sobre energías renovables y Directiva sobre la calidad de los combustibles). Asimismo, los productores agrícolas de las materias primas para biodiesel también reciben fondos a través de la Política Agraria Común.

> La Política Agraria Común es una de las políticas agrícolas más importantes del mundo. Se ocupa de generar subsidios e inversiones para estimular el sector agrícola de todos aquellos países que integran la Unión.

Todos estos incentivos contribuyen a hacer rentable a una industria que de otro modo no lo sería, pero también este andamiaje de medidas ha conducido a un sobredimensionamiento de la industria con desfasajes entre producción y consumo, convirtiendo esta situación en un círculo vicioso. Bajo este escenario se vuelve imprescindible para la Unión Europea echar mano de barreras arancelarias y paraarancelarias a los fines de mantener a una industria que de otro modo se extinguiría.

Asimismo, a esta altura es importante aclarar el gran peso que el mercado europeo del biodiesel tiene a nivel mundial, involucrando alrededor de 12.000 millones de euros, la Unión Europea es el mayor productor, con el 41% de la producción global En el mercado interno europeo, el biodiesel adquirió mayor desarrollo y representa el 70% del mercado de biocombustibles para el transporte.

Como conclusión puede sostenerse que la aplicación de los derechos antidumping al biodiesel originario de Argentina e Indonesia, no es una medida aislada, sino que responde a una política más amplia de neto corte proteccionista aplicada por la UE, dadas las ventajas competitivas con la que cuentan países como Argentina e Indonesia y la falta eficiencia de productores de la Unión a la hora de competir por un lado y el gran peso que tiene este sector para la Unión Europea por otro.

El Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Código Antidumping) establece en su Artículo 3.5:

> "Habrá de demostrarse que, por los efectos del dumping que se mencionan en los párrafos 2 y 4, las importaciones objeto de dumping causan daño en el sentido del presente acuerdo. La demostración de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño a la rama de producción nacional se basará en un examen de todas las pruebas pertinentes de que dispongan las autoridades. Estas examinarán también cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones objeto de dumping, que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional, y los daños causados por esos otros factores no se habrán de atribuir a las importaciones objeto de dumping. Entre los factores que pueden ser pertinentes a este respecto figuran el volumen y los precios de las importaciones no vendidas a precios de dumping, la contracción de la demanda o variaciones de la estructura del consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros, la evolución de la tecnología y los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la rama de producción nacional."
> Queda claramente reflejado en el articulado del Acuerdo, que se examinará cualquier otro factor distinto de las importaciones objeto de dumping que estén dañando a la industria local, y ese daño no se habrá de atribuir a las importaciones objeto de dumping.

Como se comentó en párrafos anteriores, nos encontramos frente a una industria europea del biodiesel sumamente regulada como consecuencia de su propia ineficiencia. Por tanto, el daño que causen las importaciones en condiciones leales, no deben ser objeto de medidas antidumping, ni de medidas compensatorias.