

## EL COMPLEJO OLEAGINOSO. COMPETITIVIDAD Y PROTECCIONISMO

**Fernando Sonnet**

**Graziela Juárez de Perona**

**Instituto de Economía y Finanzas**

**F.C.E. - UNC.**

El fracaso de la cumbre de la OMC en Cancún (2003) puso de relieve las falencias de las instituciones internacionales en la búsqueda de la liberalización comercial, el crecimiento del intercambio y una mayor equidad en las relaciones económicas entre las grandes potencias y los países emergentes. La negativa de los Estados Unidos y de otros países industrializados a la discusión del problema de los subsidios agrícolas y otras imposiciones, condujeron al desacuerdo de la Conferencia. En este escenario, el problema de la protección de las economías nacionales de los países en desarrollo y las estrategias e implicancias de las políticas comerciales es crucial para su crecimiento como respuesta a las políticas de los países industrializados. Hoy es evidente que las políticas proteccionistas han afectado el bienestar a través de su impacto sobre la distribución del ingreso en las economías de los países emergentes.

El crecimiento de los complejos agro alimentarios ha sido impresionante en las últimas décadas como consecuencia de los progresos bio-tecnológicos y agronómicos que se han originado en los países desarrollados proyectándose sobre los países emergentes. En ese marco, la expansión del complejo oleaginoso argentino fue sorprendente durante la década de los 90, ligado por una parte al fenómeno de la expansión de la soja y por otra, al establecimiento de inversiones directas en vistas a atender una demanda mundial de aceites y harinas muy prometedora, particularmente desde los países superpoblados del Asia. Con un mercado mundial en recesión desde el 2001, y una rivalidad creciente entre los países productores de alimentos manufacturados, las medidas de política comercial y los nuevos instrumentos de protección posteriores a la Ronda Uruguay del GATT han afectado severamente a la industria aceitera argentina. A este problema se han sumado las políticas internas recientes que han menguado el nivel elevado de competitividad de la industria de los aceites y harinas. Cabe resaltar el liderazgo mundial de nuestra industria de oleaginosos que genera el 20 % del total de divisas que ingresan al país y el 47 % de las correspondientes a los sectores agroindustriales (2002). Argentina, primer exportador mundial de aceite de soja y segundo en aceites y harinas de girasol, vende estos productos a más de cien países del mundo; junto a Brasil y los EEUU son los únicos países del mundo con saldos exportables extraordinarios en materia de manufacturas oleaginosas.

En el tratamiento de las políticas comerciales de los países industrializados los instrumentos más conocidos son: las barreras de acceso, el apoyo a las exportaciones y las medidas de ayuda interna. Los aranceles, las cuotas de importación y las barreras no arancelarias se incluyen en el primer grupo y son las que afectan directamente la competitividad en los mercados. Los incentivos a las exportaciones se

concretan a través de los subsidios, los incentivos tributarios y crediticios. Las políticas de ayuda interna son las medidas de apoyo ya sea directo o indirecto a la producción.

Las políticas comerciales presentan un panorama complejo a la hora de la medición del proteccionismo entre los distintos países. Nuevos instrumentos y formas novedosas de limitar el intercambio se han erigido como barreras a nuestras exportaciones agroindustriales.

En lo que respecta a las políticas de acceso se distinguen los aranceles cuyo efecto discriminatorio para los consumidores constituye un subsidio para los productores. Sin embargo, no sólo los aranceles nominales deben considerarse sino también los que gravan los distintos insumos; cuanto más representativos sean éstos en el valor del producto considerado, menor será el nivel de protección efectiva. En la Unión Europea, si se consideran tanto los aranceles ad-valorem cuanto los equivalentes ad-valorem de los derechos específicos, en el año 2000 alcanzaban en promedio un 8%; correspondiendo a los industriales un 4,4% y a los agropecuarios el 17,2%.

A pesar de lo acordado en Marrakesh (1994), los problemas derivados de la progresividad, del grado de complejidad arancelaria y de la administración de los contingentes arancelarios siguen presentes aún hoy. Por esto, es necesario distinguir en las exportaciones del complejo oleaginoso: el escalonamiento tarifario, las crestas arancelarias, la progresividad arancelaria y la agregación arancelaria.

En el mecanismo de escalonamiento tarifario, los gravámenes más elevados se presentan para los aceites, le siguen las harinas y luego las semillas. La estructura arancelaria es tal que lleva a niveles de protección efectiva altos en presencia de aranceles nominales reducidos. En el caso particular de Argentina se observan distorsiones e inconsistencias entre las ramas de una misma cadena de producción. Por esto, cuando son altos los aranceles sobre los productos primarios, resultan superiores a los que recaen sobre los bienes con mayor transformación en la cadena productiva; se afectan así las estructuras de precios relativos y por ende la asignación de los recursos.

Con referencia a las crestas arancelarias (derechos superiores al 20% ad-valorem) difieren los niveles entre países desarrollados y países emergentes; las crestas medias de semillas oleaginosas en los países desarrollados son superiores. Si se consideran las crestas medias efectivamente aplicadas y los niveles consolidados máximos también son muy altas, excepto para las harinas oleaginosas.

En cuanto a la progresividad arancelaria se verifica a partir de aranceles más altos cuanto mayor es la elaboración de los productos siendo esto un problema para los países en desarrollo, primero porque restringe las oportunidades de diversificar verticalmente sus exportaciones provenientes de las industrias alimenticias y, segundo, porque continúan generando distorsiones sobre las condiciones de producción y comercio a escala global. Sin duda, esto repercute sobre las ventas de productos con mayor valor agregado llegando a fijarse aranceles prohibitivos para los aceites refinados.

En referencia a la agregación arancelaria, el problema surge por la presencia de aranceles específicos y mixtos que dificultan la agregación arancelaria por grupos de productos agrícolas, lo que, posibilitaría las comparaciones entre países. Se recuerda que con los derechos específicos se trata de estabilizar el consumo ya que tales derechos varían con el precio CIF de los productos y se agregan a los

aranceles nominales. A precios altos los derechos específicos son mínimos y viceversa. En distintos países se observa también la presencia de bandas de precios distorsivas en períodos de precios internacionales deprimidos, ya que estos instrumentos al activarse, incrementan la protección superando los niveles pautados en la OMC.

Finalmente, vinculadas a las políticas de acceso se encuentran los instrumentos para arancelarios cuyos efectos son difíciles de medir, pero dado su impacto no deben ignorarse en el tratamiento de las restricciones al comercio internacional de los aceites. Entre éstos se destacan, principalmente, los contingentes. Se trata de cupos de importación equivalentes entre un 3% y un 5% del consumo interno que tienen un arancel comercialmente viable, esto es, más bajo que el de la arancelización. Por fuera del cupo es posible comercializar pero con aranceles prohibitivos, reduciendo así la importación a niveles mínimos.

Si se recuerda, como resultado de la Ronda Uruguay -en los productos agrícolas tanto materias primas cuanto alimentos procesados- se acordó la conversión de las barreras no arancelarias en aranceles aduaneros de forma que brindarían un nivel de protección equivalente a las medidas eliminadas (cuotas, prohibiciones, restricciones voluntarias etc.). Este procedimiento dio lugar a niveles de aranceles considerados no viables comercialmente; este hecho determinó que con el objeto de garantizar el acceso a los mercados, se establecieran "contingentes arancelarios" para los productos "arancelizados". El etiquetado es otra forma de barrera para arancelaria. En junio del 2003, el Parlamento Europeo, aprobó el etiquetado obligatorio de alimentos transgénicos a fin de que los consumidores de la UE estén advertidos para optar o no por ellos. Sin duda se trata de restricciones no arancelarias a la venta de productos de biotecnología, que puede interpretarse como la adopción de un criterio de precaución -en la etapa de investigación- acerca de las consecuencias de estos productos sobre la salud, previa a la liberación definitiva del producto al mercado. Esta disposición, para Argentina, opera como una barrera a las exportaciones de soja y girasol, que se acentúa si se tiene en cuenta que el 90% de la soja es transgénica constituyendo una de las principales fuentes de ingresos externos al país. Es muy probable que en el largo plazo la prohibición llegue a ejercer fuertes efectos sobre el consumo. Dado que el reemplazo de los volúmenes de soja transgénica que actualmente se comercializan en el mundo, y particularmente para Argentina y Estados Unidos - no es inmediato, debe considerarse también la escasa diferencia de precios de la variedad no genéticamente modificada lo cual, no incentivaría al cambio de cultivo.

#### Las políticas de apoyo a las exportaciones:

Se tratan de medidas de política fiscales y crediticias que afectan al sector primario de la cadena o a otros sectores productivos y que repercuten especialmente sobre los aceites. Debe destacarse que dentro de los países que participan del comercio internacional de productos aceiteros, algunos son "naturalmente competitivos" pero otros son "competitivos artificialmente" ya que lograron esta calificación gracias al uso de una amplia batería de subsidios a la producción y/o a la exportación y a políticas comerciales y/o financieras específicas. Entre los competidores naturales se incluyen a los Estados

Unidos -con fuerte ayuda a consecuencia de la intervención gubernamental, al Brasil y la Argentina. Entre los competidores artificiales se ubican los países de la UE, los del sudeste asiático -como Indonesia y Malasia-, y China, India y Japón con fuerte intervención estatal. En el caso del girasol se anotan Ucrania, Rusia, Hungría y Turquía.

Con referencia a las políticas de ayuda interna y a los niveles de competitividad y de rentabilidad de la industria aceitera deben considerarse no sólo las distorsiones externas, manifestadas a partir de las políticas proteccionistas, sino también las internas que se derivan de la política industrial local. Deben tenerse en cuenta dentro de las políticas industriales el papel del estado, a través de derechos y reembolsos sobre las semillas oleaginosas y a la manufactura de aceites u otros productos o subproductos. Las medidas indirectas pueden afectar a los granos y a los subproductos. Tal el caso del sector combustibles, del de envases, del eléctrico u otros de significativa incidencia sobre los costos de los aceites. Entre otras medidas se encuentran también las tarifas del peaje cuya reducción, sin duda, es favorable aún cuando no necesariamente se traslade en igual proporción a los fletes. El mismo efecto positivo se daría con la liquidación del IVA por el sistema de lo percibido en reemplazo de cuando se factura la venta. En general, puede afirmarse que actualmente la ausencia del crédito y la falta de financiación de los insumos actual, afectan negativamente el recambio tecnológico, que fue precisamente la causa de la fuerte competitividad argentina en los noventa en el sector oleaginoso aún sin subsidios ni política comercial apropiada.

#### Proteccionismo e impacto sobre Argentina

La decisión de algunos países de proteger y/o promover la industria aceitera, afectó las exportaciones de Argentina en doble vía: directamente sobre los aceites e indirectamente sobre las harinas. En el caso de Estados Unidos, el empleo de mecanismos de ayuda a los productores de granos oleaginosos, particularmente en períodos de bajos precios, se ha materializado a través de los precios sostenidos y los pagos compensatorios (Loan Deficiency Payment). Los países emergentes del este europeo y de Asia, colocan por su parte altos aranceles a las importaciones y restricciones no arancelarias. En el caso de China, la política arancelaria y fiscal a favor de las importaciones de granos oleaginosos penalizan las importaciones de productos elaborados. India al igual que China, se decidió por la fijación de una cuota administrada con alcuotas reducidas, siendo la estructura arancelaria escalonada. Esto comenzó a revertirse, sin embargo, al inicio del 2004 con la firma del convenio para exportar aceites por 500 millones de dólares anuales a ese país.

La Unión Europea aplica una Política Agrícola Común en relación a subsidios a la producción y a las exportaciones. El hecho de que la UE aplique cero por ciento a las semillas sin procesar, hace que las exportaciones argentinas y también las de Brasil se concentren en un producto sin mayor proceso productivo, lo que quita incentivos a las actividades que añaden valor en los recursos naturales aún cuando éstos tengan ventajas comparativas en los mismos. Frente a la demanda del complejo sojero en el mundo y a la de aceites en particular, Argentina puede mantener a mediano plazo y aún aumentar su

participación, en base a productividad y eficiencia, a pesar del proteccionismo de la UE y EEUU, de la competencia del aceite de palma y de las barreras no arancelarias.

A modo de conclusión, la liberalización del mercado mundial reclamada en Cancún podría generar los siguientes efectos:

a) Mejorarían los precios internacionales de los aceites vegetales exportables de Argentina y los precios al productor que superarían el precio de los bienes actualmente menos protegidos. b) El balance comercial de oleaginosas y aceites sería positivo para Argentina y aunque los porcentajes son bajos (6% en oleaginosos y 9 % en aceites vegetales) en términos del cambio en la relación valor agregado/PBI, tendría un impacto apreciable. c) Para Argentina y Brasil, la liberalización de los precios reduciría el consumo. d) La liberalización comercial determinaría que Argentina alcance el liderazgo en el crecimiento de la producción de aceites vegetales, si se compara con el de los países competidores (EEUU., Brasil, China, India y el bloque de la UE). En tanto, caería la producción de aceites en la UE y la India debido puntualmente a la reducción de precios recibidos por los productores. e) Efectos sobre el bienestar: Si las tarifas se reducen unilateralmente, bajaría el excedente de los consumidores y la recaudación de los gobiernos nacionales de los países involucrados. Sin embargo, la liberalización incrementaría los precios internacionales aumentando el excedente de los productores y afectando negativamente el de los consumidores.

En cuanto a los factores relativos al plano de las negociaciones y de las políticas a delinear, la Argentina debería adoptar una conducta firme y permanente en la O.M.C. para lograr una inserción comercial más relevante en el comercio mundial. Algunas de las acciones que debería emprender son las siguientes: a) Mantener bajos los costos internos y adecuar las políticas que favorezcan la competitividad de los rubros del complejo oleaginoso y del sector de los manufacturados agroindustriales en general. b) Establecer estrategias de negociación comercial para abrir nuevos mercados en el mundo a la vez de evaluar los acuerdos existentes. c) Exigir ante los foros internacionales una compensación por las violaciones a los principios de transparencia y reciprocidad, a partir de la experiencia decepcionante de los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay del GATT y los posteriores en el marco de la OMC. d) Armonizar las políticas macroeconómicas con Brasil y hacer un frente común desde el MERCOSUR y el Grupo Cairns, para eliminar las barreras al comercio

Dada la significación de los flujos comerciales con la UE, la Argentina debería negociar como bloque desde el MERCOSUR para poder ofrecer rebajas apreciables de aranceles y vencer el arancel externo común de la UE. También tendría que avanzar en el acceso a mercados con políticas ingeniosas, sin atacar frontalmente el esquema de protección existente; reclamar por la discriminación que la UE hace a través de las preferencias arancelarias para con otros países y regiones. En definitiva, la Argentina debería actuar con pragmatismo y firmeza, fundamentalmente, con planes y estrategias permanentes en el tiempo ante los foros internacionales.