



Universidad Nacional de La Plata



**Novenas Jornadas de Economía
Monetaria e Internacional
La Plata, 6 y 7 de mayo de 2004**

**La Industria de Oleaginosos en Argentina: Competitividad y
Proteccionismo**

Sonnet, Fernando; Juárez de Perona, Graziela y Berniell, Lucila
(Universidad Nacional de Córdoba)

LA INDUSTRIA DE OLEAGINOSOS EN ARGENTINA: COMPETITIVIDAD Y PROTECCIONISMO

Fernando Sonnet
Graziela Juárez de Perona
Lucila Berniell

*Instituto de Economía y Finanzas
Facultad de Ciencias Económicas U.N.C.
instecon@eco.unc.edu.ar*

Resumen: En este trabajo se analiza el fenómeno del proteccionismo mundial y sus efectos sobre la industria oleaginosa argentina, poniendo énfasis en las modalidades de protección y las distintas medidas propuestas para aplicarlas. En la primera parte se realiza una evaluación de las políticas comerciales (de acceso a mercados, de apoyo a las exportaciones y de ayuda interna) de los países competidores del complejo aceitero argentino. En la segunda parte, se aplica un modelo de equilibrio parcial determinístico de ventajas comparativas, para evaluar bajo distintos escenarios de política las ganancias de la liberalización comercial y sus efectos sobre el bienestar en Argentina y en los países competidores. A partir de los resultados se concluye que cualquiera de las alternativas planteadas determina una posición favorable para nuestro país en términos del bienestar.

Introducción

Desde la creación del GATT (1947) y el establecimiento del nuevo orden económico mundial de posguerra, los países industrializados del mundo tuvieron un crecimiento notable de los flujos comerciales y financieros. La vigencia del principio de las ventajas comparativas, primero, y la existencia de las economías de escala y la diferenciación de productos en mercados imperfectos, más tarde, ejercieron gran influencia en el comercio intraindustrial del mundo. Este fenómeno no fue aislado sino que fue evolucionando en el contexto de movimientos de capitales, desarrollos en innovaciones, competencia tecnológica y rivalidad entre los grupos económicos. 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 fue crucial para su crecimiento como respuesta a las políticas de los países industrializados (Estados Unidos, Unión Europea y Japón). 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.

En el plano institucional el fenómeno de la integración regional (CEE más tarde UE, MERCOSUR, NAFTA, CAN y otros bloques comerciales) se sumó a las instituciones internacionales de posguerra (FMI, BM, ONU, OEA, OMC, GATT y otras). Una serie de rondas de negociaciones sobre el comercio mundial se sucedieron en el marco del GATT durante la segunda mitad del siglo XX ; al iniciarse el 2001, con el restablecimiento de las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los estados miembros debieron enfrentar nuevos temas de discusión: la seguridad

alimentaria, el principio de precaución y las normas de política social, además de las reducciones en gravámenes ordinarios y barreras arancelarias.

A principios del 2003, el fracaso de la cumbre de la OMC en Cancún 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.

Objetivos

Esta investigación analiza el fenómeno del proteccionismo mundial y sus efectos sobre la industria aceitera argentina, poniendo énfasis en las modalidades de protección y las distintas medidas corrientemente instrumentadas. En la primera parte, se analizan las políticas comerciales actuales aplicadas por los países competidores del complejo oleaginoso (EE.UU., UE y otros). En la segunda parte, se aplica el modelo determinístico de equilibrio parcial (*Agricultural Trade Policy Simulation Model ATPSM*) propuesto por la UNCTAD-FAO, para evaluar el impacto de distintas medidas posibles de política comercial sobre el complejo oleaginoso argentino. Los instrumentos principales del modelo son las tarifas o aranceles, los subsidios y las cuotas de importación.

I. LA POLÍTICA COMERCIAL Y LA INDUSTRIA ACEITERA

Cuando se hace referencia a los complejos agroalimentarios, sin duda las medidas de política comercial pueden afectar directa o indirectamente a la cadena en su conjunto y/o a cada una de sus partes. En cualquier caso, se instrumentan con el objetivo de incentivar su desarrollo y competitividad. En el caso particular de la industria aceitera el tema alcanza gran importancia si se considera que casi un 20% del ingreso de divisas al país, se origina en el complejo oleaginoso (granos y aceites), siendo Argentina el primer exportador mundial de aceite de soja y de aceites y harinas de girasol. Si se tiene en cuenta que su aporte al inicio de los setenta era de sólo un 5%, indudablemente para crecer en el mercado externo se requirieron de altos niveles de productividad y eficiencia.

Las políticas comerciales corrientes pueden ser clasificadas en tres tipos bien delimitados: a) las políticas de acceso, b) las de apoyo a las exportaciones y c) las de ayuda interna. Entre las primeras, se destacan básicamente los aranceles, las cuotas de importación u otras medidas –como las barreras no arancelarias- que afectan directamente la competitividad en los mercados. En el caso del apoyo a las exportaciones, pueden citarse los subsidios, los incentivos tributarios y los crediticios con el objetivo de

incrementar la participación en los mercados. Finalmente, las políticas de ayuda interna son las medidas de apoyo ya sea directo o indirecto a la producción.

Un aspecto a tener en cuenta en el análisis de las políticas comerciales, en particular de productos cuyos insumos son básicamente agrícolas, es el de no ignorar los efectos derivados de las políticas orientadas a proteger ciertos sectores y que vía equilibrio general afectan a otros sectores de la economía. En consecuencia, los estímulos y restricciones podrían repercutir directa o indirectamente sobre el complejo oleaginoso. En el primer caso, dependerá de los efectos que tengan sobre los precios de los bienes comercializables -los aceites-, y de cuánto afectan el precio de los insumos que incorpora el sector, esto es, cómo se ven afectados los costos de producción de tales bienes.

En cuanto a las repercusiones indirectas, hacen a los efectos de la política comercial sobre el nivel general de protección. Una premisa básica es la de que las barreras al comercio siempre van en contra de los productores de bienes exportables.

Un panorama complejo se deriva de la medición del proteccionismo para los distintos países, cuando se está en presencia de negociaciones comerciales multilaterales. La literatura al respecto presenta diversos instrumentos de medición de mayor o menor complejidad; esto influye sobre los resultados, los que pueden mostrar un grado de divergencia significativo en la medición del proteccionismo y su impacto. Como análisis alternativo a este enfoque, más recientemente, se ha comenzado a considerar y evaluar las distorsiones generadas a partir de las políticas comerciales.

Debe quedar en claro que el análisis del proteccionismo depende del objetivo que se persiga. Si se pretenden analizar las distorsiones generadas por diferentes tipos de política comercial, habrá determinados resultados; en cambio, si se trata de medir el impacto restrictivo sobre las importaciones nacionales o el sacrificio de la sociedad como un todo, con el objetivo de estabilizar los ingresos de un grupo de interés particular, los efectos serán distintos.

I. 1. Las políticas de acceso

a. Aranceles

En esta modalidad se distinguen particularmente los aranceles cuyo efecto discriminatorio para los consumidores constituye un subsidio para los productores. Si se analiza desde el punto de vista de la protección que brinda un arancel a una actividad determinada, no es suficiente considerar el arancel nominal sino que también se deben incorporar los aranceles que gravan los distintos insumos; cuanto más representativos sean éstos en el valor del producto considerado, menor será el nivel de protección efectiva. En síntesis si bien para el usuario es relevante la protección nominal, considerado desde los incentivos es relevante la protección efectiva o sobre el valor agregado. En la aplicación de las políticas arancelarias la

legislación tiene en cuenta tres aspectos: a) el grado de elaboración del bien, b) la tipología del producto (consumo, intermedio o de capital) y c) la existencia o no de abastecimiento local. Los tres dan lugar a porcentajes arancelarios diferenciales, siendo más altos en el caso de importaciones que compiten con la producción doméstica. También deben distinguirse los derechos específicos de aquellos que son ad-valorem. La mayoría de los derechos específicos, esto es por unidad, se aplican a productos agropecuarios mientras que en los productos industriales son ad-valorem; esto implica un porcentaje sobre el precio, siendo más elevados para los productos agroindustriales. En la Unión Europea v.g., si se consideran tanto los aranceles ad-valorem como los equivalentes ad-valorem de los derechos específicos, en el año 2000 en promedio alcanzaban un 8%; los industriales con un 4,4% mientras que en el caso de los agropecuarios era del 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 distintos aspectos en relación al arancelamiento. Ellos son: **a.** escalonamiento tarifario, **b.** crestas arancelarias, **c.** progresividad arancelaria y **d.** agregación arancelaria.

a. En el mecanismo de escalonamiento tarifario, es necesario distinguir los bienes finales de los intermedios y de la materia prima, esto es, aceites, harinas y granos o semillas oleaginosas respectivamente, ya que son gravados por los importadores con tasas diferenciales. 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 –según los estudios realizados–, 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.

b. Con referencia a las crestas arancelarias, esto es, derechos superiores al 20% ad-valorem, difieren los niveles entre países desarrollados y países emergentes. Como puede observarse en el Cuadro 1a. 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. Se impone aquí la eliminación de tales crestas, para lo cual, se han diseñado diferentes sistemas como, por ejemplo, la denominada Fórmula Suiza que fuera adoptada en la Ronda Tokio. Se expresa es: $t_1 = (a \cdot t) / (a + t)$ $a = 0,16$. Entonces, todos los tipos arancelarios superiores al 16%, se reducen a este valor. En el Cuadro 1b se registran los porcentajes de países con crestas arancelarias consolidadas, así como el nivel de derechos a partir de la aplicación de la fórmula.

Es interesante citar a título de ejemplo, según datos de CIARA para el año 2000, que las bandas de precios dieron lugar a niveles de protección hasta de un 150% en aceites envasados y de un 70% en el caso de crudos en Colombia, Chile y Venezuela.¹

Cuadro 1a: Crestas arancelarias medias

Rubro	Cresta Arancelaria Media superior al umbral del 20% . Año 2000.				% de crestas arancelarias no ad-valorem	
	Países desarrollados		Países en desarrollo		Países desarrollados	Países en desarrollo
	Derecho consolidad.	Efectiv. aplicado	Derecho Consolidad	Efectiv. aplicado		
Harinas oleaginosas	31	23	68	41	50	14
Semillas oleaginosas	208	179	77	52	76	43
Aceites vegetales	107	90	57	39	34	16

Fuente: Fernández Salido, J. (2002)

Cuadro 1b: Crestas arancelarias post fórmula Suiza. Año 2000.

Rubro	% en 2000 de países con crestas arancelarias		Derechos consolidados después de fórmula Suiza	
	PD	PED	PD	PED
Harinas oleaginosas	15	25	10	13
Semillas oleaginosas	50	30	14	12
Aceites vegetales	70	50	12	12

Fuente: Fernández Salido, J. (2002)

c. En cuanto a la progresividad arancelaria se verifica a partir de aranceles más altos cuanto mayor es la elaboración de los productos, siendo además, significativamente elevados como muestran los Cuadros 2a y 2b. Este aspecto es 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. Puede observarse que los granos oleaginosos tienen aranceles bajos o nulos, en tanto que las alícuotas para aceites son superiores. Sin duda esto repercute sobre las ventas de productos con mayor valor agregado llegando a fijarse aranceles prohibitivos para los aceites refinados. A esto se le suman las políticas internas de industrialización de la materia prima (poroto de soja y semilla de girasol) unido a los subsidios de las exportaciones del producto elaborado.

Tanto en el Cuadro 2a cuanto en el Cuadro 2b se desagregan los derechos de importación sobre granos, harinas y aceites de soja y girasol, respectivamente para los años 2000 y 2002 por áreas geográficas, pudiendo observarse que es disímil el comportamiento entre regiones. La UE uno de nuestros principales compradores, grava los aceites en mayor medida que las harinas y los granos están exentos. En América Latina, no hay homogeneidad en las políticas, excepto Chile que acusa un descenso generalizado en los aranceles para todos los productos en el 2002 respecto del 2000. La regla de mayor gravamen a mayor procesamiento se verifica para los países de otras áreas consideradas, si bien con evolución distinta para cada uno y no se registra una disminución generalizada en el 2002.

d. 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.

b. Políticas para arancelarias

Dentro de las políticas de acceso no pueden dejar de considerarse las denominadas para arancelarias cuyos efectos son difíciles de medir, aunque dado el impacto que generan no pueden ignorarse al momento de estudiar las restricciones presentes en el comercio internacional de los aceites.

b.1. Contingentes

A partir de la Ronda Uruguay los productos agrícolas -tanto materias primas cuanto alimentos procesados- se incluyeron admitiendo como forma exclusiva de protección comercial los aranceles aduaneros. Esta disposición, obligó a convertir las barreras no arancelarias en aranceles aduaneros que brindarían un nivel de protección equivalente a las medidas eliminadas (cuotas, prohibiciones, restricciones voluntarias etc.). Este procedimiento se denominó “arancelización”, el cual, dio lugar a niveles de aranceles considerados no viables comercialmente; este hecho determinó a su vez que, a fin de garantizar el acceso a los mercados, se establecieran “contingentes arancelarios” para los productos “arancelizados”.

Cuadro 2a Derechos de importación sobre granos, harinas y aceites de soja. Arancel promedio de la nación más favorecida. Años 2000 y 2002

Área	Grano de soja 2000	Grano de soja 2002	Harina de Soja 2000	Harina de Soja 2002	Aceite Crudo de Soja 2000	Aceite Crudo de Soja 2002	Aceite Refinado de Soja Año 2000	Aceite Refinado de Soja Año 2002
NAFTA Estados Unidos	0.0%	0.0%	0,49c/kg	1.9%	19.7%	19.1%	19.7%	19.1%

Canada	0.0%	0.0%	0%	7.5%	7.0%	5.5%	s/d	11.0%
México	0.0%	0/15%	15%	15.0%	10.0%	10.0%	20.0%	20.0%
UNION EUROPEA	0.0%	0.0%	0%	4.5%	6.5%	6.4%	9.6%	9.6%
AMÉRICA LATINA								
Venezuela	15.0%	15.0%	40%	15.0%	40.0%	20.0%	40.0%	20.0%
Perú	15.0%	4.0%	33%	12.0%	33.0%	4.0%	33.0%	12.0%
Ecuador	10.0%	15.0%	20%	15.0%	15.0%	20.0%	20.0%	20.0%
Chile*	9.0%	7.0%	9%	7.0%	70.0%	7.0%	70.0%	7.0%
ASIA								
China (extra-cuota)	114.0%	114.0%	5%	40.0%	122.0%	121.6%	122.0%	121.6%
China (intra-cuota)					16.0%	13.0%	16.0%	13.0%
Filipinas	3.0%	s/d	3%	3.0%	10.0%	7.0%	10.0%	7.0%
Pakistán	10.5%	5.0%	15%	10.0%	57.0%	9050/Ton	70.0%	9050/Ton
India			s/d	0.0%	27.5%	45.0%	44.0%	45.0%
Bangladesh	10.5%	s/d	s/d	s/d	20.5%	Entre 22,5 y 30%	60.0%	Entre 22,5 y 30%
Singapur	0.0%	s/d	0%		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Japón			0%	4.2%	12,93 y/kg	10.9 Yen/Kg	15,7 y/kg	Yen/Kg
AFRICA Y MEDIO ORIENTE								
Egipto	0.0%	1.0%	5%	10.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%
Argelia	3.0%	s/d	7%	s/d	15.0%	s/d	25.0%	s/d
Maruecos	15.0%	52.5%	20%	s/d	40.0%	96.0%	55.0%	98.0%
Israel	0.0%	0.0%	0%	0.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%
EUROPA ORIENTAL Y RUSIA								
Hungría	0.0%	0.0%	0%	s/d	35.0%	25.0%	25.0%	39.1%
Rumania	45.0%	0.0%	45%	0.0%	192.0%	25.0%	192.0%	25.0%
Turquía	0.0%	0.0%	0%	4,5% + 6,5 ecu/t	60	6.4%	60	s/d
Rusia**	5.0%	5.0%	5%	s/d	10.0%	15.0%	15.0%	15.0%
Ucrania***	0.0%	0.0%	0,1 eu/kg	s/d	100.0%	0,3 Euro/kg	100.0%	Euro/kg
Australia	0.0%	0.0%	0%	0.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%

Fuente: En base a datos de C. Melconian y R. Santangelo para el año 2000. En base a datos del INAI para el año 2002. s/d: sin información* Arancel nominal más derecho específico de bandas de precios** Aplica un 10% de derecho de exportación sobre el grano de soja *** Aplica un 23% de derecho de exportación sobre el grano de soja.

Cuadro 2b: Derechos de importación sobre granos, harinas y aceites de girasol Arancel promedio de la nación más favorecida. Años 2000 y 2002

Área	Grano de Girasol 2000	Grano de Girasol 2002	Harina de Girasol 2000	Harina de Girasol 2002	Acete Crudo de Girasol 2000	Acete Crudo de Girasol 2002	Acete Refinado de Girasol Año 2000	Acete Refinado de Girasol Año 2002
NAFTA								
Estados Unidos	0.0%	0.0%	0,49 c/kg	1,4%	1,8 c/kg+3,5%	3,4%+1,7 cent/kg	1,8 c/kg+3,5%	3,4%+1,7 cent/kg
Canadá	0.0%	0.0%	s/d	7.5%	s/d	5.5%	s/d	11.0%
México	0.0%	0.0%	15%	15.0%	10.0%	10.0%	20.0%	20.0%
UNION EUROPEA	0.0%	0.0%	0%	0.0%	6.4%	6.4%	9.6%	9.6%

AMÉRICA LATINA								
Venezuela	15.0%	15.0%	40%	s/d	40.0%	20.0%	40.0%	20.0%
Perú	15.0%	12.0%	33%	s/d	33.0%	4.0%	33.0%	12.0%
Ecuador	10.0%	15.0%	20%	15.0%	15.0%	s/d	20.0%	20.0%
Chile*	9.0%	7.0%	9%	7.0%	70.0%	7.0%	70.0%	7.0%
ASIA								
China (extra-cuota)	70.0%	15.0%	5%	19.0%	91.2%	91.2%	91.2%	91.2%
China (intra-cuota)					40.0%	40.0%	40.0%	40.0%
Filipinas	10.0%	s/d	3%	3.0%	10.0%	3.0%	10.0%	10.0%
Pakistán	10.0%	5.0%	15%	10.0%	45.0%	Rs 9050/Ton	45.0%	Rs 9050/Ton
India			s/d	s/d	27.5%	75.0%	44.0%	85.0%
Bangladesh	s/d	s/d	s/d	s/d	60.0%	Entre 22,5 y 30%	60.0%	Entre 22,5 y 30%
Singapur	0.0%	s/d	0%	s/d	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Japón			0%	4,2%	11,33 y/kg	s/d	13,83 y/kg	10.4 Yen/Kg
AFRICA Y MEDIO ORIENTE								
Egipto	0.0%	1.0%	5%	s/d	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%
Argelia	7.0%	s/d	7%	s/d	15.0%	s/d	25.0%	s/d
Marruecos	15.0%	81.0%	20%	s/d	40.0%	70.0%	55.0%	76.5%
Israel	0.0%	0.0%	0%	s/d	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%
EUROPA ORIENTAL Y RUSIA								
Hungría	0.0%	0.0%	0%	s/d	25.0%	s/d	40.0%	
Rumania	46.0%	30.0%	46%	s/d	196.0%	40.0%	196.0%	3500.0%
Turquía	3.0%	0.0%	3%	s/d	60 U\$/Tn	6.4%	60 U\$/Tn	
Rusia**	7.0%	10.0%	5%	s/d	18.0%	15%+0.09 Euro/kg	18.0%	15%+0.09Euro/kg
Ucrania***	0.0%	0.0%	0,8 eu/kg	s/d	100.0%	10.0%	100.0%	0,8 Euro/kg
Australia	0.0%	0.0%	0%	0.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%

Fuente: En base a datos de C. Melconian y R. Santangelo para el año 2000. Datos del INAI para el año 2002.s/d: sin información* Arancel nominal más derecho específico de bandas de precios** Aplica un 10% de derecho de exportación sobre el grano de girasol *** Aplica un 23% de derecho de exportación sobre el grano de girasol.

Los contingentes son 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.

Este reemplazo de las barreras no arancelarias por aranceles, es una indicación clara del nivel de protección no arancelaria existente que puede medirse como diferencia de aranceles dentro y fuera del contingente. Esta diferencia, es el equivalente arancelario de la barrera cuando se trata de medir el impacto de la misma. Su importancia viene dada a partir del ejemplo, con relación a la Unión Europea, en donde el 49% de las barreras no arancelarias son contingentes.

b.2. Etiquetado

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.

Debe aclararse que el etiquetado no supone prohibición sino que posibilita la libre elección por parte del consumidor. 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. Inclusive, debería evaluarse el posible perjuicio sobre otros sectores como el avícola, que emplea para su alimentación un porcentaje significativo de soja que supera el margen de 0.9 de OGM (organismo genéticamente modificado) permitido para no etiquetar en la UE. Sin duda, si bien es probable que a mediano plazo las consecuencias no sean tan drásticas, desde el punto de vista de la demanda, será necesario hacer un cambio hacia el largo plazo en el que la prohibición podría llegar a tener fuertes efectos sobre el consumo.²³ Lo antes afirmado se explica en que el reemplazo de los volúmenes de soja transgénica que actualmente se comercializan en el mundo, y particularmente para Argentina y Estados Unidos- (Cuadro 3) no es inmediato, a lo que se agrega la escasa diferencia de precios de la variedad no genéticamente modificada que no incentivaría al cambio de cultivo.

En otros términos, la prima de precios no incentiva al productor a producir soja convencional. De acuerdo a lo planteado por Ablin y Paz (2002), se deriva una prima promedio del 7.4% entre un máximo de 25 U\$S y un mínimo de 6 U\$S por tn. con tendencia decreciente. Debe recordarse que sólo en el mercado de futuros de Tokio se cotizan ambas variedades de soja desde Junio del 2002.

Cuadro 3: Importancia relativa de la SGM y de la SC en América

País	En % 2000/2001
Argentina	100
SGM	90
SC	10
Brasil	100
SGM	33
SC	67
EEUU.	100
SGM	68
SC	32
Resto países	100
SGM	33
SC	67

Fuente: Ablin y Paz (2002) en base a USDA y Oil World.

En síntesis, el mercado no tiene una presión de la demanda lo suficientemente fuerte para elevar el precio, de modo tal, que la rentabilidad que se derive de la soja convencional la haga conveniente a los ojos

²

Otros países tienen un índice superior de tolerancia. Así Japón y Taiwán admiten el 5%, en tanto Corea el 3%.

de los productores. A esto se agrega, el mayor costo que implica la identificación preservada o trazabilidad, que en el caso de la soja convencional oscila entre un 6% y un 50%, con lo que los márgenes actuales de la soja genéticamente modificada se distancian bastante de los correspondientes a la convencional como se visualiza a partir del Cuadro 4.

Cuadro 4. Costos adicionales de la Identificación Preservada (IP)

Cultivo	País	Características	Costos IP (U\$S por tn)	% del precio
Soja	EEUU.	Calidad: contenido oleico, proteico, saturación de grasas, etc.	16-23,5	6%-9% (*)
Soja	EEUU.	Harina proteica libre de OGMs	127	50% (**)
Soja	Italia	Harina soja libre de OGMs	>24,5	-
Soja	Gran Bretaña	Libre de OGMs	18,3	-
Soja	Brasil	Libre de OGMs	27	10%
Soja	EEUU.	Libre de OGMs	19,84	-

Fuente: Ablin y Paz (2002) (*) precio al productor (**) precio de mercado

I.2. Las políticas de apoyo a las exportaciones

Se trata de medidas de política que afectan directa o indirectamente al sector oleaginoso. Estas últimas se relacionan con las medidas fiscales y crediticias que afectan al sector primario de la cadena o a otros que repercuten especialmente sobre los aceites. Es de destacar 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.

En el caso de Argentina, observando el Cuadro 5 a y b, se puede considerar la evolución de los derechos y reembolsos a la exportación –en soja y girasol- aplicados desde 1972 hasta el 2002. Hubo una reducción sustancial de los derechos en los noventa respecto de los setenta, lo cual, se revierte a partir del 2001 siendo los menos afectados los aceites, cuyos derechos fueron en promedio menos de la mitad de los que se aplicaron a los granos oleaginosos. En cuanto a los reembolsos sólo se dieron para aceites y sub-productos disminuyendo en promedio su significación en los noventa respecto de los setenta.

Si se consideran los aranceles y reintegros de semillas, aceites y harinas intramercosur –que no se presentan aquí-, se podrían observar las reducciones pautadas hasta el nivel del 0%. Sin duda para Argentina

no es posible aplicar subsidios a sus productores para equipararlos a los europeos, ya que le sería imposible reasignar las cifras necesarias del PIB .En cambio, nuestros productores locales utilizan como recurso legítimo las operatorias en los mercados de futuro -con cotización en dólares de su cosecha-, evitando así el riesgo de la caída en los precios.

I.3. Las políticas de ayuda interna

Dentro de 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 distorsiones internas que se derivan de la política industrial local. Deben tenerse en cuenta dentro de las políticas industriales el papel del estado, el tratamiento a las semillas oleaginosas y a la manufactura de aceites u otros productos o sub-productos, esto es, las políticas directas y las indirectas sobre el sector analizado. Luego, las medidas indirectas pueden afectar a los granos y a los sub-productos. Tal el caso del sector combustibles, del de envases, del eléctrico u otros de significativa incidencia sobre los costos de los aceites.

Por otra parte, las políticas distorsivas, potencian el ciclo depresivo de los precios como ocurriera en 1998/ 1999. En Argentina a partir de 1991, fue interesante la introducción de condiciones positivas al incremento de cultivos, pudiendo citarse medidas como la reducción del precio de las maquinarias y de los insumos, la eliminación de impuestos a las exportaciones de granos y de productos industriales, todas las cuales, incrementaron los precios al productor.

Cuadro 5a. Evolución de los derechos y reembolsos del complejo soja en Argentina

Año	Derechos (+) Reembolsos (-) a la exportación (%) (neto)			Diferenciales ponderados (por parte) % en el valor exportado
	SOJA			
	Semilla	Aceites	Subproductos	Complejo Soja
1972	45.7	37.4	38.8	7.8
1973	48.1	21.3	41.2	10.9
1974	48.3	6.5	18.1	32.4
1975	30.8	14.1	21.1	11.2
1976	10.1	-4.5	16.2	-2.3
1977	7.7	2.7	2.7	5
1978	5.9	-2	3	3.8
1979	5.2	-2.2	3	3.1
1980	4.3	-6.8	-3.8	8.5
1981	4	-7.7	-4.6	9.1
1982	17.5	5	1.7	15.3
1983	25	10	10	15.2
1984	26	14.9	12.9	13
1985	27.7	16.3	16.3	11.7
1986	26.9	14.7	14.7	12.5
1987	15	3	3	12

1988	11	28	28	8.3
1989	28.4	20.4	20.4	8.3
1990	25	17	17	8.3
1991	8.3	36	21	5.9
1992	5.6	-0.4	-0.4	6
1993	3.5	-2.5	-2.5	6
1994	3.5	-2.5	-2.5	6
1995	3.5	-1.7	-0.4	4.1
1996	3.5	-1.5	0	3.8
2002/2003	23.5	20	20	20.9
Promedios				
1972-1976	36.6	15	27.1	12
1977-1981	5.4	-3.2	0.1	5.9
1982-1990	22.5	11.6	11	11.6
1991-1996	4.6	-0.8	-0.6	5.3
2002/2003	23.5	20	20	20.9

Fuente: Obschatko (1997) y datos propios en base a CIARA.

También a partir del 2000 se aplicaron una serie de medidas que sin duda afectaron al sector considerado. Entre ellas el aumento de un 25% del impuesto a las transferencias sobre gas-oil, diesel-oil y kerosene (\$0,03 por litro) y la creación de una tasa destinada al fondo vial que se aplica sólo sobre el gas-oil (\$0.05 por litro) representando esto un incremento del 16% por combustibles. Según estudios realizados, aún con compensaciones por IVA que puedan realizarse se ven afectados los valores de rentabilidad del sector.

Cuadro 5b. Evolución de los derechos y reembolsos del girasol en Argentina

Año	Derechos (+) Reembolsos (-) a la exportación (%) (neto)			Diferenciales ponderados (por part. % en el valor exportado)
	GIRASOL			Complejo Girasol
	Semilla	Aceites	Subproductos	
1972	49.2	36.2	38.8	17.7
1973	51.6	30.9	41.2	21.2
1974	33.5	39.3	12	30.5
1975	47.2	43.1	23.9	5.5
1976	31.2	25.8	18.4	28.7
1977	16.5	2.7	2.7	28.9
1978	14.5	3	3	14
1979	4.4	1.7	3	12.5
1980	4.0	-5.9	2.2	5.9
1981	17.5	-7.7	0.6	6.9
1982	25.0	5	6.7	12.6
1983	25.0	10	15	14.5
1984	26.0	17.1	17.4	11.5
1985	26.8	20.1	19.1	10.4
1986	23.9	14.7	19.7	9.4
1987	15.0	6	11	7.8
1988	10.0	0	0	10
1989	27.7	17.7	17.7	12.8
1990	25.0	16.8	16.8	10.9
1991	7.2	1.2	1.2	6.2

1992	5.6	-0.4	-0.4	5.9
1993	3.5	-2.5	-2.5	5.6
1994	3.5	-2.5	-2.5	5.6
1995	3.5	-1.7	-0.4	4.4
1996	3.5	-1.5	0	4.4
2002/2003	23.5	23.5	23.5	20.2
Promedios				
1972-1976	46.7	35	26.8	20.7
1977-1981	14.1	-1.2	2.3	13.6
1982-1990	21.9	11.9	13.7	11.1
1991-1996	4.5	-1.2	-0.8	5.3
2002/2003	23.5	23.5	23.5	20.2

Fuente: Obschatko (1997) y datos propios en base a CIARA.

Entre otras medidas tomadas está la reducción de las tarifas del peaje, la cual, sin duda es favorable aún cuando no necesariamente se traslade en igual proporción a los fletes. El mismo efecto positivo se da con la liquidación del IVA por el sistema de lo percibido en reemplazo de cuando se factura la venta. En general, puede afirmarse que la ausencia del crédito y la falta de financiación de los insumos actual, afecta 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.

En el primer quinquenio de los noventa pueden citarse junto a la disminución del impuesto a los combustibles, la eliminación del impuesto a los neumáticos, la disminución de aranceles a la importación de insumos y maquinarias agrícolas, la reducción de retenciones a las exportaciones y mejora de precios, los avances tecnológicos y el acceso al crédito. En la segunda mitad de los noventa, hubo también factores que incidieron en el avance del complejo oleaginosos. Es así que en la etapa de la comercialización, el incremento de los precios internacionales de harinas y aceites junto a la mayor demanda fue clave.

Internamente junto a los mercados de futuro, sin duda, el traspaso a las Provincias y la privatización de puertos obró positivamente, así como la desregulación de servicios e inversiones portuarias, sumándose la privatización de FFCC y el dragado del Río Paraná que repercutieron en los menores costos por fletes. (Obschako-2000)

I.4. 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. Entre otras medidas se destacan en el caso de Estados Unidos, el empleo de mecanismos de ayuda a los productores de granos oleaginosos, particularmente en períodos de bajos precios. Otros instrumentos fueron los precios sostén 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 alcúotas reducidas, siendo la estructura arancelaria escalonada.

La Unión Europea que importa el 54% de lo que Argentina exporta al mundo, -correspondiendo el 50% del valor importado (7.000 millones de dólares) a semilla de soja no destinada para siembra-; 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 (que restringen potencialmente la demanda como el etiquetado, o de manera real como los contingentes).

EFFECTOS DE LOS CAMBIOS EN LAS POLITICAS PROTECCIONISTAS

II.1 Presentación del modelo

Las políticas proteccionistas tienen consecuencias negativas sobre el bienestar de los países que afectan. A fin de evaluar las posibles ganancias de la liberalización del comercio de bienes agropecuarios, en esta parte del estudio se aplica un modelo de simulación (ATPSM⁴), el cual fue desarrollado por la UNCTAD con el objetivo principal de servir como herramienta de análisis para las negociaciones en la OMC. Con el mismo se analizan los efectos de distintas propuestas de liberalización sobre las variables volumen, valor del comercio y producción de aceites vegetales y oleaginosas para Argentina. La conclusión final, con referencia a la conveniencia o no de cada propuesta simulada, se hace en función de los efectos que genera cada alternativa sobre el bienestar del país.

Específicamente las medidas cuyos efectos pueden ser analizados a partir del uso del modelo son:

- a. Reducción de tarifas extra-cuota, ya sea en un porcentaje arbitrario o en el que resulte de la aplicación de la "Fórmula Suiza".
- b. Elección de la progresividad en la "Fórmula Suiza".
- e. Cambios porcentuales diferentes en todas las políticas arriba enunciadas aplicados a un grupo determinado de países o bienes.
- f. Uso de una tarifa aplicada en lugar de una tarifa "bound".

A partir de las simulaciones con el ATPSM, los cambios de política de cualquier naturaleza de los ya descriptos, pueden proporcionar los siguientes resultados:

- Cambios en el volumen producido, consumido, importado y exportado del bien en cuestión.
- Cambios en el valor de lo importado y exportado (y en el valor de las exportaciones netas) del bien en cuestión.
- Cambios en el bienestar (en el excedente del producto, del consumidor y el cambio en los ingresos del gobierno)
- Cambios de precios en el mercado mundial, mayoristas (consumidor) y precios que reciben los productores.

⁴ Agricultural Trade Policy Simulation Model.

- Cambios de la renta surgida de las tarifas por cuota. (por default se supone que el país exportador captura el 100% de esta renta generada).

II.2 Simulaciones con el modelo ATPSM

II.2.a. Simulación de las propuestas comerciales de Argentina ante la OMC

Las propuestas defendidas por Argentina en septiembre de 2003 en Cancún, en el seno de las negociaciones de la OMC en vistas a la liberalización del comercio, se simulan con el modelo ATPSM. Se muestran dos escenarios distintos. Los resultados de cada una de las dos simulaciones se comparan con el “escenario base” o propuesta Harbinson y se presentan sólo para un grupo de países relevantes en las relaciones comerciales del complejo oleaginoso argentino. Estos países son los que conforman la Unión Europea (UE), Estados Unidos, Brasil, China e India.

II.2.a.1. Escenario 1 de la propuesta argentina

Las medidas de política propuestas por Argentina -Escenario 1- fueron: Una reducción del 50% en el arancel intra-cuota para los países “desarrollados” y del 33% para los “en desarrollo”; para el arancel extra-cuota se planteó una reducción por medio de la aplicación de la “Fórmula Suiza”; con un coeficiente de 35 para los países desarrollados y de 50 en el caso de los países en desarrollo; una reducción del 90% en la ayuda doméstica de todos los países sobre los que se imponen exigencias; la eliminación total de la ayuda a la exportación tanto en el caso de los países desarrollados como los en desarrollo y un aumento en el tamaños de las cuotas de un 400% para los dos grupos de países. Todas estas reformas fueron propuestas para la totalidad de los bienes incluidos en el modelo. Cabe aclarar que bajo este escenario no se exigen reformas a los países subdesarrollados. Esquemáticamente pueden presentarse las medidas enunciadas del siguiente modo:

Países	Bien	Medidas				
		Arancel Intra-cuota	Arancel extra-cuota	Tamaño Cuotas	Ayuda doméstica	Ayuda a la exportación
desarrollados	todos	-50%	Fórmula Suiza 35	400%	-90%	-100%
en desarrollo	todos	-33%	Fórmula Suiza 50	400%	-90%	-100%
subdesarrollados		Ninguna exigencia				

Los resultados de la simulación del Escenario 1 de la propuesta argentina se presentan con relación a los efectos sobre los precios, la balanza comercial, el volumen de comercio y de la producción doméstica y los cambios en el bienestar. Este último comprende tanto el excedente del consumidor como del productor y la recaudación neta del gobierno.

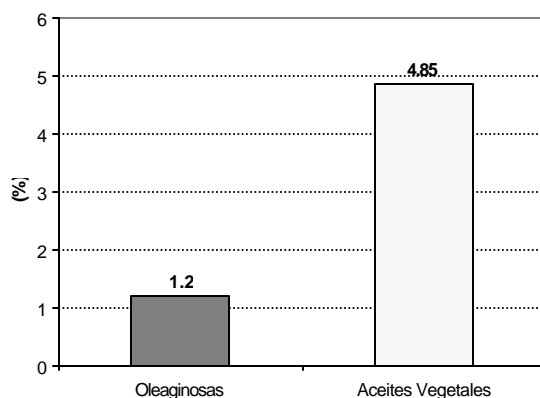
a) Efectos sobre los precios

Ante la liberalización planteada, es de esperar que los precios mundiales de las *commodities*-de interés en nuestro análisis- aumenten en mayor proporción para los bienes relativamente más protegidos. En nuestro caso, estos bienes son los que se agrupan bajo la denominación “aceites vegetales”, aquellos que

enfrentan políticas comerciales más fuertes -en lo referente al grado de protección- comparados con las que reciben los bienes no manufacturados -agrupados bajo el nombre de “oleaginosas”-. La concordancia entre lo que predice la teoría -a mayor liberación más se afectarán los precios- y lo que se observa en los resultados simulados se muestra en el Gráfico 1.

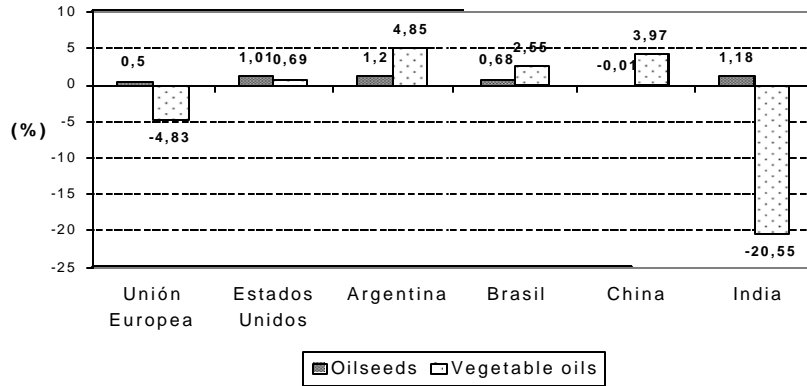
Discriminando los efectos de la reforma planteada sobre los precios domésticos -entre los que afectan al productor y al consumidor- para los países o grupos analizados, se obtienen los resultados indicados en los gráficos 2 y 3, respectivamente. El cambio en los precios al productor para el caso de Argentina coincide con el sentido del cambio en los precios mundiales, a diferencia de lo que sucede con el precio al productor de aceites vegetales en la Unión Europea y sobre todo en India, casos en los

Gráfico 1 Cambio porcentual en el precio internacional de oleaginosas y aceites vegetales



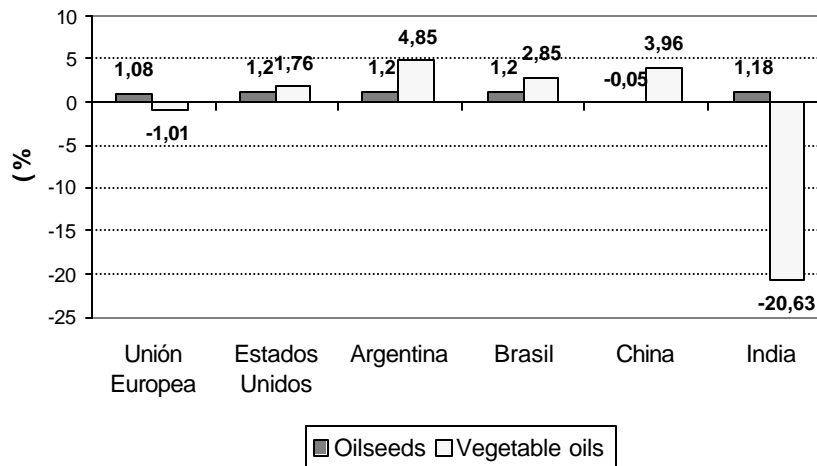
cuales la presencia de fuertes políticas proteccionistas determina que los cambios en los precios al productor sean negativos. La gran reducción en las políticas de “ayuda doméstica” sumada a la eliminación de las medidas de “ayuda a las exportaciones” son determinantes a la hora de explicar los contrastes entre los resultados para la Argentina y para la Unión Europea.

Gráfico 2 Cambio % en el precio doméstico al productor de oleaginosas y aceites vegetales



El análisis de los resultados de la simulación para el caso de los precios domésticos al consumidor (Gráfico 3) es similar al realizado para los precios al productor.

Gráfico 3. Cambio porcentual en el precio doméstico al consumidor

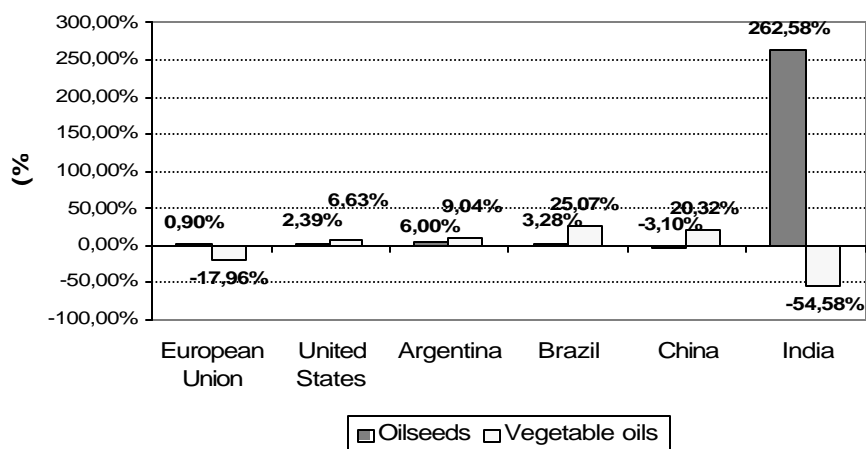


b) Efectos sobre la balanza comercial de los bienes analizados

El análisis del efecto final de las medidas propuestas sobre la balanza comercial de oleaginosos y aceites vegetales, en los países considerados, se muestra en el Gráfico 4. Vale recordar que en esta variable se encuentran incluidos los efectos sobre las cantidades y sobre los precios que generaría una reforma de

políticas comerciales como la planteada.

Gráfico 4. Cambio % en las balanzas comerciales de oleaginosas y de aceites vegetales



En este punto resulta importante destacar que las variaciones porcentuales son buenos indicadores del sentido del cambio, aunque no de la magnitud de éste. Para tener una idea correcta de la importancia de los cambios provocados estos porcentajes deben acompañarse con el valor absoluto del cambio en el valor de la balanza comercial. Para el caso de Argentina, las variaciones son claramente de signo positivo, y aunque parezcan pequeñas (del 6% para el caso de las oleaginosas y del 9.04% para el caso de los aceites vegetales) representan un importante valor en términos del PIB. Estos efectos comparativos pueden observarse en el Cuadro 7, que muestra la proporción que el cambio en la balanza comercial de aceites vegetales de los países analizados representa sobre el PBI en el año 2000 (para que coincida con el período base de la simulación).

Cuadro 7. Cambio en la balanza comercial de aceites vegetales sobre PIB. Año 2000.

Países y/o grupos	Cambio en la balanza comercial de aceites vegetales/PIB (año 2000)
Unión Europea	-0.003%
Estados Unidos	0.0003%
Argentina	0.10%
Brasil	0.02%
China	0.02%
India	-0.31%

Fuente: Elaboración propia en base a la simulación con el ATPSM y a datos del World Bank World Development Indicators (WDI).

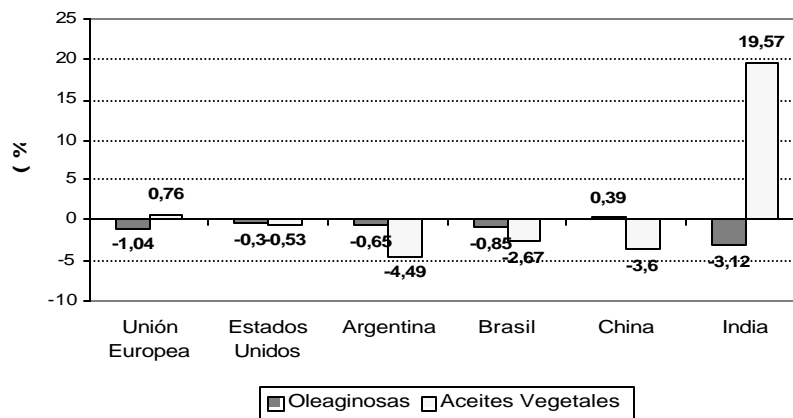
A partir del análisis del Cuadro 7 puede concluirse: a pesar que los cambios porcentuales en la variable balanza comercial son mayores para los casos de Brasil y China con relación a lo que sucede con Argentina, para nuestro país las ganancias en la balanza comercial a consecuencia de la liberalización

propuesta serían muy importantes en valor absoluto y también mayores en términos de una variable como el PIB.

c) Efectos sobre el volumen de consumo doméstico

Luego de la liberalización, el consumo doméstico se verá afectado por lo acontecido con los precios. Los cambios en el consumo se muestran en el Gráfico 5. Allí puede observarse que para los casos de Argentina y Brasil el aumento en los precios al consumo domina la variación en el consumo haciendo que éste se reduzca, tanto en el caso de las oleaginosas como de los aceites vegetales.

Gráfico 5. Cambio porcentual en el volumen de consumo doméstico de oleaginosas y de aceites



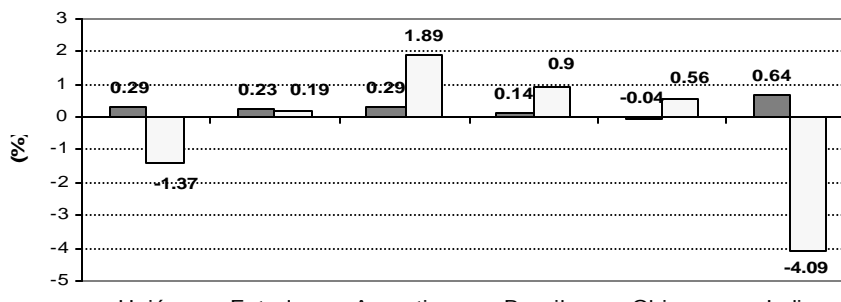
En este punto se debe destacar que la magnitud de los cambios en cada uno de los países involucrados en el análisis debe sujetarse, al nivel inicial de consumo que presentaban previo a la instrumentación de esta reforma liberalizadora, ya que el porcentaje de variación para un país como Argentina, en el cual el mercado interno para los bienes aceites vegetales y granos oleaginosos es tan pequeño, no puede compararse con lo que puede suceder en países como India o China.

d) Efectos sobre el volumen de producción doméstica

El proceso de liberalización provocaría una notoria posición de ventaja para Argentina liderando el aumento en la producción de aceites vegetales. (Gráfico 6) Esta conclusión se refuerza al hacer referencia a que Argentina es uno de los primeros productores de aceites vegetales del mundo.

Otro aspecto a destacar es la importante caída sufrida en la producción de aceites vegetales tanto en la Unión Europea cuanto en la India, donde el principal determinante del comportamiento de esta variable es la caída que sufren los precios domésticos al productor en estas regiones.

Gráfico 6. Cambio % en el volumen de producción doméstica de oleaginosas y de aceites vegetales



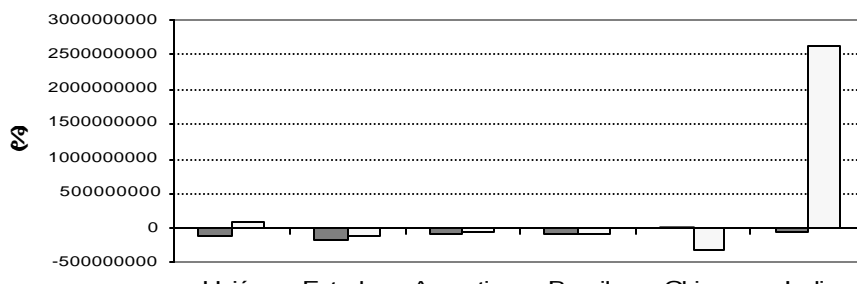
e) Cambios en el bienestar

De acuerdo a la metodología que el ATPSM utiliza para aproximar los cambios en el bienestar debido a las propuestas de reformas de política comercial que pueden simularse, primero se analiza el cambio en el excedente del consumidor, para luego considerar el excedente del productor y concluir con lo sucedido en la recaudación del gobierno en concepto de instrumentos de política utilizados en las relaciones comerciales de los países analizados.

Una reducción tarifaria unilateral provocaría, en primera instancia, la reducción del precio ya que éste contendrá una menor carga respecto de la tarifa que antes se aplicaba. Esto conduciría a un aumento en el excedente del consumidor, a la vez que a una caída en la recaudación del gobierno. Pero a causa de la reforma de políticas que tienden a la liberalización del comercio, los precios internacionales aumentan, y esto se traslada a los mercados internos del commodity del cual se trate, provocando una caída en el excedente del consumidor y un aumento en el excedente del productor. Los efectos en la recaudación del gobierno no son determinantes en uno u otro sentido, ya que bajo una propuesta integral de liberalización (que incluya tanto reducciones tarifarias, cuanto las del gasto del gobierno en concepto de apoyo doméstico a la producción y ayuda a las exportaciones) habrá que tener en cuenta si pesan más o menos las disminuciones en lo gastado por el gobierno en concepto de subsidios y otras medidas de ayuda a los productores domésticos, que lo que puede llegar a cambiar la recaudación a causa de los efectos contrapuestos entre la reducción en las tarifas y el potencial aumento en las importaciones del país doméstico.

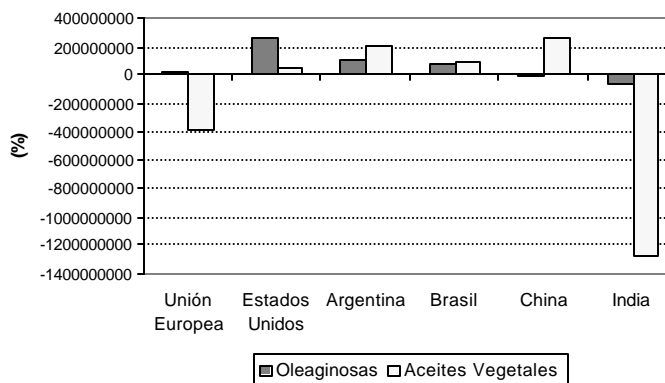
e.1) Cambios en el excedente del consumidor: Lo más notable que se visualiza (Gráfico 7) es el aumento en el excedente del consumidor de aceites vegetales en el caso de India, un fenómeno conducido por la gran reducción de los precios al consumidor registrado en ese país en la propuesta simulada. El cambio en el excedente del consumidor es también positivo en el caso de los aceites vegetales en la Unión Europea, por la misma razón de reducción en los precios internos. Los casos de Argentina, Brasil y EE.UU. son similares, ya que todos ven disminuidos sus respectivos excedentes del consumidor a causa de la fuerza rectora del aumento en los precios internos

Gráfico 7. Cambios en el excedente del consumidor (en U\$S)



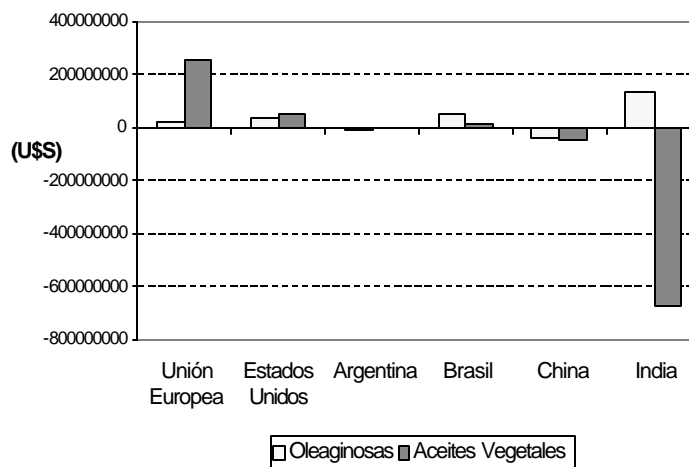
e.2) Cambios en el excedente del productor: Los cambios resultantes de la reforma simulada en esta variable se muestran en el Gráfico 8 en el que se puede realizar un análisis análogo al efectuado en el caso del Gráfico 7, observándose el efecto contrapuesto, esto es, la transferencia del excedente del consumidor al productor.

Gráfico 8. Cambios en el excedente del productor (en U\$S)



e.3) Cambios en la Recaudación Neta del Gobierno (RNG). Los efectos netos de esta reforma hipotética en las políticas comerciales sobre lo recaudado por el gobierno se pueden apreciar en el Gráfico 9.

Gráfico 9. Cambios en la recaudación neta del gobierno (en U\$S)



Los resultados acusan que los mayores cambios de recaudación se dan en India, donde la reducción es drástica y se debe fundamentalmente a la caída en la recaudación por aranceles a las importaciones, y en la Unión Europea, donde la disminución de los gastos destinados a apoyo a las exportaciones y ayuda doméstica determina que el cambio de lo recaudado por el gobierno sea positivo. Se destaca de lo visualizado en el Gráfico 9 el cambio prácticamente nulo que sufriría esta variable para el caso de Argentina, debido a que las componentes de la RNG no son importantes dentro de la política comercial de este país.

II.2.a.2. Escenario 2 de la propuesta argentina

Este escenario sólo difiere del Escenario 1 en el valor del coeficiente de la Fórmula Suiza, que en este caso es de 25 para los países desarrollados y de 33 para los en desarrollo.

Países	Bien	Medidas				
		Arancel Intra-cuota	Arancel extra-cuota	Tamaño Cuotas	Ayuda doméstica	Ayuda a la exportación
desarrollados	todos	-50%	Fórmula Suiza 25	400%	-90%	-100%
en desarrollo	todos	-33%	Fórmula Suiza 33	400%	-90%	-100%
subdesarrollados		Ninguna exigencia				

II.2.a.3. La Propuesta Harbinson

La propuesta Harbinson fue modelada de manera que la reducción del arancel extra-cuota se dé según lo que se muestra en el cuadro resumen, mientras no se plantea reducción en los aranceles intra-cuota, aunque si se propone un aumento en el tamaño de las cuotas del 20%, tanto para países desarrollados como para los en desarrollo. Esta propuesta plantea para el caso de los países desarrollados reducciones del 60% y del 80% para las ayudas doméstica y a las exportaciones, respectivamente. Para el

caso de los países en desarrollo propone una reducción del 20% en la ayuda doméstica y del 70% en la ayuda a la exportación. Para los países subdesarrollados tampoco se exigen cambios de política.

Los dos escenarios de la propuesta argentina constituyen simplificaciones utilizadas por los organismos públicos nacionales que investigan las pautas de negociación. En el caso de la Propuesta Harbinson la simplificación hecha responde a la planteada por UNCTAD en sus estudios con el ATPSM. Seguidamente se esquematizan las medidas de esta propuesta. Los resultados no se han podido incluir por razones de extensión máxima admisible para el artículo.

Países	Bien	Medidas				
		Arancel Intra-cuota	Arancel extra-cuota	Tamaño Cuotas	Ayuda doméstica	Ayuda a la exportación
desarrollados	todos		Fórmula Suiza 2	20%	-60%	-80%
en desarrollo	todos		Fórmula Suiza 1	20%	-20%	-70%
subdesarrollados		Ninguna exigencia				

Conclusiones

Las conclusiones de esta investigación se inscriben en el marco de la política económica que racionalmente debería adoptar la Argentina hacia el futuro: crecimiento de sus exportaciones en los productos con mayor valor agregado, intensificación de los flujos comerciales con los distintos países del mundo, aliento de las inversiones productivas externas y buscar el pleno desarrollo económico en el largo plazo.

Las conclusiones se presentan en dos partes: la primera hace referencia a los resultados del modelo de simulación que, por tratarse de un ejercicio de evaluación, nos va a mostrar una guía de las distintas posibilidades de alcanzar metas en función de la habilidad en la articulación de las herramientas disponibles y la eficacia de las negociaciones de Argentina.

Primera Parte

Los problemas más serios que enfrenta nuestro país para acrecentar su comercio externo se sintetizan en un poderoso instrumental vigente en las naciones industrializadas destinado a restringir el acceso de nuestros productos provenientes del sector agropecuario y de las distintas ramas del sector agroindustrial. Estas políticas que la Ronda Uruguay del GATT trató de revertir, persistieron de manera extraña a través de la aparición de nuevos instrumentos de protección que fueron ingeniosamente ideados por los países proteccionistas. A diez años del Tratado, firmado en Marrakesh, los logros en materia de eliminación de las barreras al comercio han sido muy efímeros.

De forma común todos los escenarios hipotéticos planteados en el modelo brindarían situaciones favorables para la expansión del complejo oleaginoso argentino. A continuación se evalúan los efectos del escenario1, el más fecundo para una agenda de negociaciones.

a. Efectos sobre los precios: La liberalización que plantea el escenario 1 (E1) mejoraría los precios internacionales de los aceites vegetales exportables de Argentina. Esto significaría una suba de los precios al productor que superaría el precio de los bienes actualmente menos protegidos. En cambio, los países muy proteccionistas como la India y el bloque de la Unión Europea (UE)

sufrirían cambios negativos en los precios. La misma tendencia se verifica en los precios a los consumidores de oleaginosos y aceites.

b. Efectos sobre el balance comercial: En este caso se considera el impacto del E1 sobre el balance comercial de oleaginosas y aceites. Para Argentina serían positivos 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. Efectos sobre el consumo doméstico: En el caso de Argentina y Brasil, la liberalización de los precios reduciría el consumo.

d. Efectos sobre el volumen de la producción doméstica. 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.

f. Efectos sobre el excedente de los consumidores: En los países proteccionistas (como India y los de la UE), en el caso de los aceites vegetales ocurriría un fuerte incremento en el excedente de los consumidores debido a la baja de los precios internos.

g. Efectos sobre el excedente de los productores: El modelo muestra que en el E1, la liberalización ejercería una transferencia del excedente del consumidor al productor, con valores negativos en India y la UE, y positivos para los EEUU, Argentina, Brasil y China.

h. Cambios en la recaudación neta del gobierno (RNG): En esta alternativa E1, el efecto sería muy positivo en la UE para los aceites vegetales y muy negativo para India en ese rubro. Para Argentina, el cambio neto sería nulo, tanto en oleaginosas como en aceites. Ello se debe a que los componentes de la RNG no son cruciales en la política comercial de nuestro país.

Conjunto de los escenarios

En síntesis, de las simulaciones realizadas, cualquiera de los escenarios planteados sería beneficioso para la Argentina, en términos del cambio en el bienestar total. En el rubro de las oleaginosas el E1 sería el mejor. En cambio, el E2 sería para los aceites vegetales, en todos sus componentes, excedentes de productores, consumidores y la porción que llevaría el gobierno.

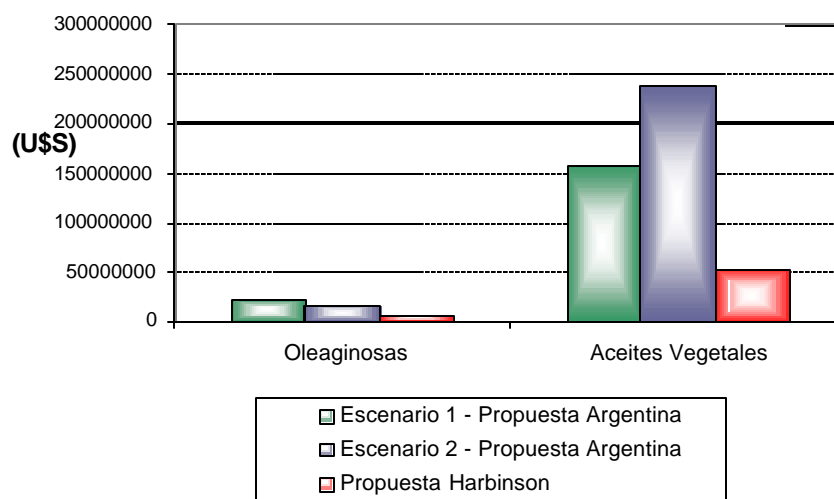
Bajo la propuesta Harbinson de la OMC, la UE cuenta con el único escenario en el cual el cambio es positivo para los aceites vegetales. Por el contrario, en ese rubro los EEUU saldría perjudicado en cualquiera de los tres escenarios y China tendría pérdidas de bienestar tanto en aceites como en oleaginosas.

En el análisis de los cambios en los precios internacionales, los tres escenarios otorgarían un incremento en los precios de aceites y oleaginosos aunque sería más intenso en el marco del escenario 2. El cambio en los precios explica lo que podría suceder con los volúmenes de consumo y producción doméstica. Para Argentina, se reduciría el consumo, pero aumentaría la producción interna de aceites y oleaginosas.

Finalmente, con referencia al balance comercial del grupo de países analizados, sólo Argentina y Brasil recibirían cambios positivos bajo cualquiera de los escenarios posibles.

Gráfico 10

Cambios en el bienestar total para Argentina en cada escenario propuesto



Segunda Parte

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 el tiempo para lograr una inserción comercial más relevante en el comercio mundial. Algunas de las acciones que debería emprender son las siguientes:

- Reducir 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.
- Establecer estrategias de negociación comercial para abrir nuevos mercados en el mundo a la vez de evaluar los acuerdos existentes.
- 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.
- Armonizar las políticas macroeconómicas con Brasil y hacer un frente común desde el MERCOSUR y el Grupo Cairns, para eliminar las barreras al comercio

En cuanto a las relaciones en el marco del ALCA, Argentina debería:

- Reclamar por la eliminación de los contingentes y cuotas arancelarias que discriminan sus productos frente a otros proveedores.
- Negociar las licencias de importación no automáticas cuyo origen es el no reconocimiento mutuo de controles y garantías fitosanitarias entre países.
- Buscar formas de cooperación y asistencia para que los organismos nacionales puedan otorgar certificaciones reconocidas en EEUU y Canadá
- Reducir el poder de las políticas antidumping de los EEUU.
- Luchar para lograr un ámbito de negociaciones más directo (EEUU Canadá) y asegurarse políticas de acceso a mercados.

- f. Ofrecer rebajas arancelarias atractivas.
- g. Solicitar una mayor participación en las cuotas arancelarias.

Dada la significación de los flujos comerciales con la UE, la Argentina debería:

- a. Negociar como bloque desde el MERCOSUR para poder ofrecer rebajas apreciables de aranceles y vencer el arancel externo común de la UE.
- b. Avanzar en el acceso a mercados -en la Ronda Uruguay fueron desventajosas para los países en desarrollo 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 el caso de los productos agropecuarios el Sistema Generalizado de Preferencias tiene un arancel promedio del 16,5 % contra el 2,2 % que exhiben los productos manufacturados industriales.
- c. En definitiva, la Argentina debería actuar con pragmatismo y firmeza, fundamentalmente, con planes y estrategias permanentes en el tiempo ante los foros internacionales.

Bibliografía

- **Ablin, Eduardo y Santiago Paz** (2002), "Hacia la Trazabilidad en el Mercado Mundial de Soja: Una Nueva Mirada a la Ley de la Oferta y la Demanda."
- **Ames, G., Gunter, L. y C. Davis** (1996), "Analysis of the U.S.-European Community Oilseeds Agreement", University of Georgia, Faculty Series 96-11.
- **Anderson, J.** (1992), "Tariff Index Theory", World Bank, WPS 1023.
- _____ (1995), "Trade Restrictiveness Benchmarks", Boston College Working Papers in Economics Nº 290.
- _____ (1995) "Effective Protection Redux" NBER, Working Paper Nº 5854.
- **Anderson James E. y Seiji Naya**, "Substitution and Two Concepts of Effective Rate of Protection",
- **Anderson, J. y P. Neary** (1994) "Domestic Distortions and International Trade" *International Economic Review*, University of Pennsylvania and Osaka University Institute of Social and Economic Research Association.
- _____ (1994), "Measuring the Restrictiveness of Trade Policy", *The World Bank Economic Review*, Vol 8, No 2. Oxford University Press.
- _____ (1998) "The Mercantilist Index Of Trade Policy" NBER, Working Paper Nº 6870.
- **Anderson, S. y N. Schmitt** (1997), "Non-Tariff Barriers and Trade Liberalization", Virginia Economics Online Papers Nº 340, University of Virginia.
- **Balassa, B., S. Guisinger and D. Schydrowsky**, "The Effective Rates of Protection and the Question of Labor Protection in the United States: A Comment", *Journal of Political Economy* 78(September 1970):485-489
- **Baldwin, R.** (1989), "Measuring Nontariff Trade Policies", NBER, Working Paper Nº 2978.
- **Beghin J.C. y J.C. Bureau** (2001), "Quantification of Sanitary, Phytosanitary, and Technical Barriers to Trade for Trade Policy Analysis", Center for Agricultural and Rural Development, Working Paper 01-WP 291, Iowa State University.
- **Berrettoni, D. y M. Cicowiez** (2002), "Las Cuotas Arancelarias de la Unión Europea: Un Análisis de Equilibrio General Computado", Asociación Argentina de Economía Política.
- **Bouët, A. y E. Dhont-Peltrault** (2000), "How Is Trade Protectionism To Be Measure?", *La Lettre du Cepii* Nº 195.
- **Bouzas, Robertz y Gustavo Svarzman** (2000), "Estructura del Comercio y de la Protección Arancelaria en las Relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea", *Boletín informativo Techint* Nº 304: 53.
- **Bruno M.** (1973), "Protection and Tariff Change Under General Equilibrium", *Journal of International Economics* 3(August 1973): 205-226.
- **Bureau, J-C. y S. Tangemann** (1999), "Tariff Rate Quotas In The Eu", *Agricultural and Resources Economics Review*, 29, 1, April.
- **Bureau, J.C. y N. Kalaitzandonakes** (1995), "Measuring Effective Protection as a Superlative Index Number : An Application to European Agriculture", *American Journal of Agricultural Economics*, Nº 77.
- **Cahil, C. and W. Legg** (1989), "Estimation of Agricultural Assistance Using Consumer and Producer Subsidy Equivalents: Theory and Practice", *OECD Econ. Stud.* 13: 13-43.
- **Corden, W.M.** (1966), "The Structure of Tariff Systems and the Effective Protection Rate", *Journal of Political Economy*, vol. 74, nº3.

- **Crespo Armengol, E.** (2002), "La Protección Arancelaria y el Sistema de Incentivos en la Argentina 1990-2001", *Boletín Informativo Techint* 309:77.
- **Diewert, W. E.** (1976), "Exact and Superlative Index Numbers", *Journal of Econometrics* 4: 115-45.
- **Dirección Nacional de Programación Económica Regional** (2002), "Sector Oleaginoso", Ministerio de Economía.
- **Ethier, Wilfrid J.** (1977), "The Theory Of Effective Protection in General Equilibrium: Effective Rates Analogues of Nominal Rates", *Canadian Journal of Economics*, 10: 233-245.
- **Fernández Salido, J.** (2002), "Análisis de Protección Arancelaria en los Mercados Agroalimentarios Mundiales", FAO, Investigación Agraria Vol 17 – Nº 1: 113
- **Fulginiti, L y J. Shogren** (1992), "Agricultural Protection in Developing Countries", American Agricultural Economics Association.
- **Greenaway, D. y C. Milner** (2003) "Effective Protection Policy Appraisal and Trade Policy Reform" University of Nottingham, GEP Research Paper 03/06.
- **Guebel, H. G., and P. J. Lloyd** (1971), "Factor Substitution and Effective Tariff Rates", *Review of Economic Studies* 38: 95-103.
- **Johnson, D., V. Satyanarayana, B. Dahl y F. Dooley** (1996), "Trade in Minor Oilseeds: A Spatial Equilibrium Analysis of Sunflower and Canola", *Agricultural Economic Report* Nº 353, North Dakota State University.
- **Kohler, Wilhelm** (1991), "Income Distribution and Labor Market Effects of Austrian pre and post Tokyo Round Tariff Protection", *European Economic Review* 35: 139-154.
- **Lee, D.** (2001), "Economic Protectionism", *Economic Insights* Vol 6, Nº 2.
- **Leith, J.C.** (1968), "Substitution and Supply Elasticities in Calculating the Effective Protective Rate", *Quarterly Journal of Economics* 82: 588-601.
- **Messerlin, P.** (2001), "Measuring the costs of protection in Europe", *Measuring the costs of protection in Europe*, Institute of International Economics.
- **Obschatko, Edith** (1997), "Articulación Productiva a partir de los Recursos Naturales – El Caso del Complejo Oleaginoso" Documento de Trabajo Nº74 CEPAL – Buenos Aires.
- **Poonyth, D. y Sharma, R.** (2003) "The impact of the WTO negotiating modalities in the areas of domestic support, market access and export competition on developing countries: results from ATPSM". Trabajo presentado en la Conferencia "Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?" Capri (Italy), Junio 23-26, 2003.
- **SAGPyA** (2002) "Impacto económico en el sector en el sector agroalimentario de la propuesta de propuesta de Argentina ante la O.M.C." Ministerio de la Producción. <http://www.sagpya.mecon.gov.ar/0-7/publicaciones/ Impacto modalidades.pdf>
- **Schwartz, N. y S. Parker** (1998), "Measuring Government Intervention in Agriculture for the GATT Negotiations" *American Agricultural Economics Association*.
- **Sonnet F., G. Juárez de Perona y L. Lamfre** (2002), "Integration, Protectionism and Competitiveness of the Argentinean Oilseed Industry", *Arnoldshain Seminar V. Adjusting to Globalization and Structural Change in Argentina, Brazil and Germany*. Eds. Días Cafferata. M.L. Recalde. A. E. Neder. Asociación Cooperadora Fac. de Ciencias Económicas. U.N.C. (En Prensa).
- **Travis, W. P.** (1964), "The theory of Trade and Protection", Cambridge MA. Harvard University Press.
- **UNCTAD** (2003) "Handbook on the UNCTAD Agricultural Trade Policy Simulation Model (ATPSM)". <http://192.91.247.38/tab/ATPSMdownloads.asp>
- **USDA** (2001), "Profiles of Tariffs in Global Agricultural Market", *Agricultural Economic Report* No. 796 ERS Publications.
- **Valdes, A. y B. Schaeffer** (1995), "Surveillance of Agricultural Price and Trade Policies", World Bank Technical Paper Number 294.
- **Vanzetti, D. y Graham, B.** (2002) "Simulating agricultural policy reform with ATPSM". Trade Analysis Branch. UNCTAD. <http://192.91.247.38/tab/atpsmres/Kiel.pdf>
- **Wall, H.** (1999) "Using the Gravity Model to Estimate the Cost of Protection", Federal Reserve Bank of St. Louis, Review.

LA INDUSTRIA DE OLEAGINOSOS EN ARGENTINA:
COMPETITIVIDAD Y PROTECCIONISMO

Fernando Sonnet
Graziela Juárez de Perona
Lucila Berniell

Instituto de Economía y Finanzas
Facultad de Ciencias Económicas U.N.C.
instecon@eco.unc.edu.ar

Resumen: En este trabajo se analiza el fenómeno del proteccionismo mundial y sus efectos sobre la industria oleaginosa argentina, poniendo énfasis en las modalidades de protección y las distintas medidas propuestas para aplicarlas. En la primera parte se realiza una evaluación de las políticas comerciales (de acceso a mercados, de apoyo a las exportaciones y de ayuda interna) de los países competidores del complejo aceitero argentino. En la segunda parte, se aplica un modelo de equilibrio parcial determinístico de ventajas comparativas, para evaluar bajo distintos escenarios de política las ganancias de la liberalización comercial y sus efectos sobre el bienestar en Argentina y en los países competidores. A partir de los resultados se concluye que cualquiera de las alternativas planteadas determina una posición favorable para nuestro país en términos del bienestar.