

El Comercio Agrícola y el Problema de los Subsidios

setiembre 1999

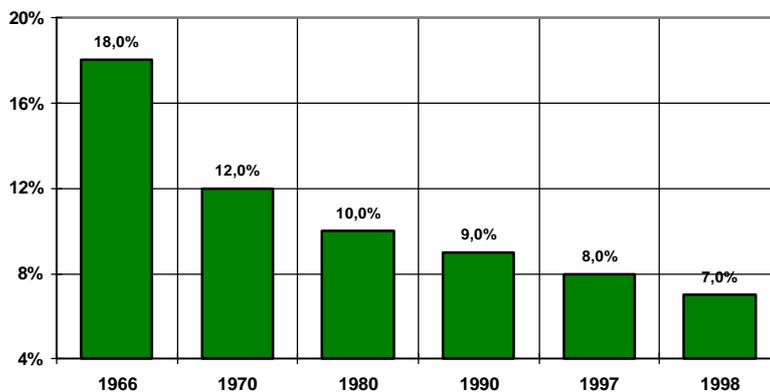
CEI

CENTRO DE ECONOMIA INTERNACIONAL

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO
SECRETARIA DE RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES
REPUBLICA ARGENTINA

A lo largo de las últimas décadas y como resultado de la interacción de diferente tipo de factores, el sector agrícola ha pasado a representar una parte cada vez más pequeña del comercio mundial...

Exportaciones de alimentos en el Comercio Mundial *en %*

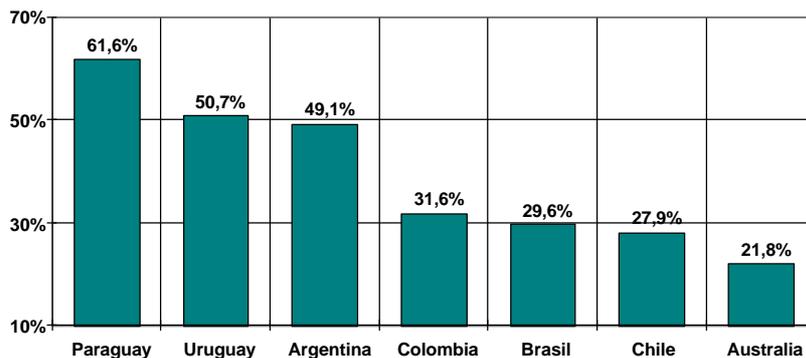


Fuente: CEI en base a Comtrade, UNCTAD y FMI

no obstante lo cual sigue siendo una de las principales fuentes de ingresos externos para numerosos países.

Participación de los alimentos en las Exportaciones Totales

países seleccionados, en %

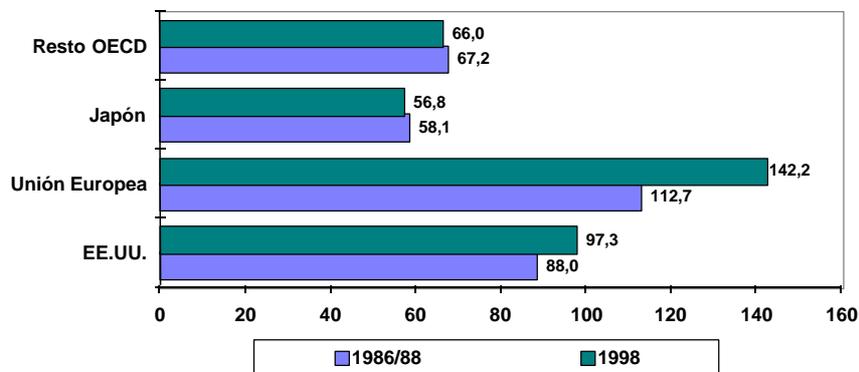


Fuente: CEI en base a Comtrade, y FMI

En los principales países desarrollados y como resultado de la implementación de diferente tipo de regímenes y programas especiales de ayuda, el agro se ha transformado en el principal receptor de transferencias y subsidios públicos, las que en 1998 han alcanzado la suma record de U\$S 360.000 millones...

Ayuda Total al Agro en Países de la OECD

en miles de millones de dólares

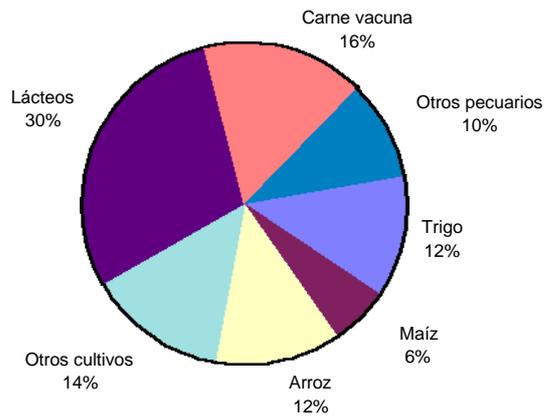


Fuente: CEI en base a OECD (1999)

beneficiando particularmente a los productos de agricultura templada.

Sectores Beneficiarios Subsidios Agrícolas en países OECD (1998)

distribución porcentual

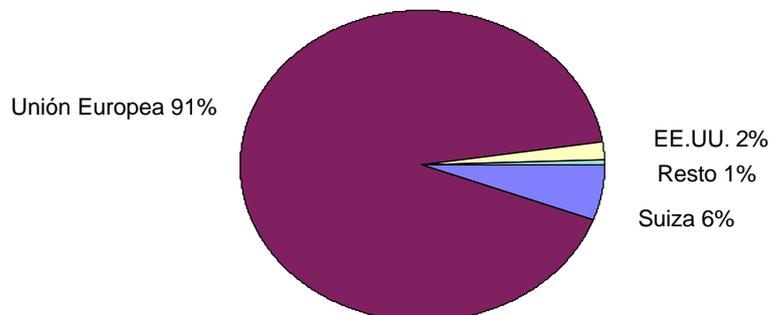


Fuente: CEI en base a OECD

Una parte importante de dichas transferencias al agro se destinan a subsidiar a la exportación hacia terceros mercados, siendo la Unión Europea el principal usuario de estas prácticas...

Subsidios a Exportaciones Agrícolas: Principales Países Otorgantes

valores correspondientes a 1997, como porcentajes del total mundial

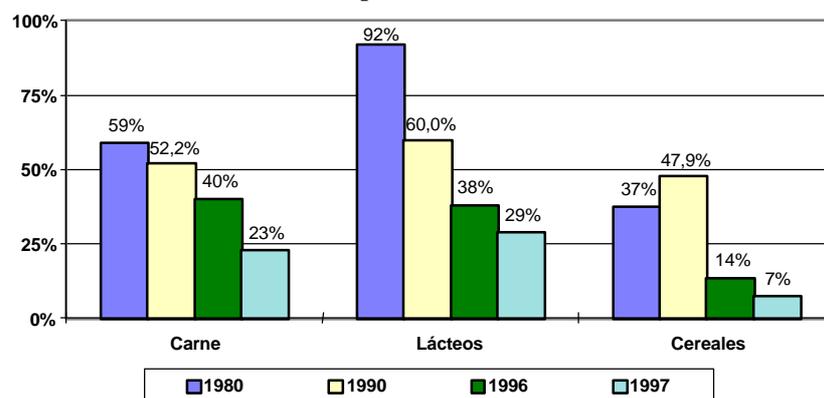


Fuente: CEI en base a OMC (1999)

Nota: para el caso de la U.E., el año agrícola va de julio a julio

de forma tal que un 40% de las actuales exportaciones europeas de carnes, un 38% de las de lácteos o un 14% de las de cereales son subsidios.

U.E.: Subsidios a Exportaciones Agrícolas Extracomunitarias* Principales Productos



*valor de los subsidios a las exportaciones / valor de las exportaciones

Fuente: CEI en base a USDA (1991, 1996), Leetmaan and Jones (1998) , OMC y Comtrade

Así, numerosos países subsidiarios de su agricultura se fueron transformando en los principales exportadores mundiales de alimentos y productos agrícolas...

Principales Exportadores e Importadores de Alimentos

en millones de dólares

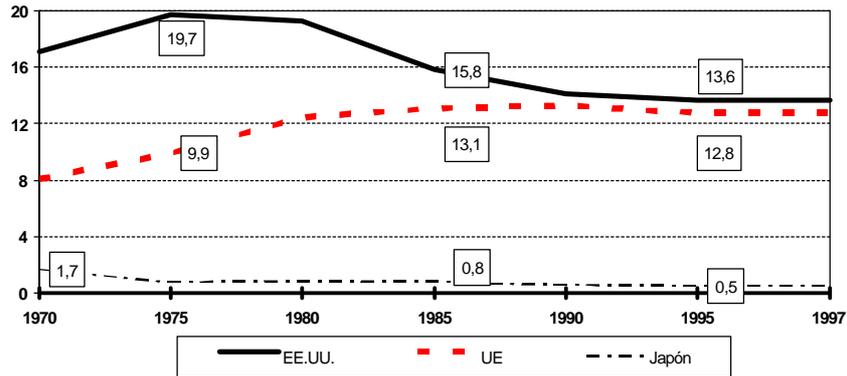
Principales países exportadores		Principales países importadores	
Estados Unidos	52.881	Estados Unidos	46.068
Francia	37.737	Japón	44.464
Países Bajos	28.580	Alemania	39.406
Alemania	24.692	Reino Unido	29.126
Reino Unido	17.311	Francia	27.632

Fuente: CEI en base a Comtrade

situación que se ha visto reflejada en el creciente share de los países europeos en las exportaciones mundiales de estos productos...

Participación OECD en exportaciones mundiales de alimentos

en porcentaje

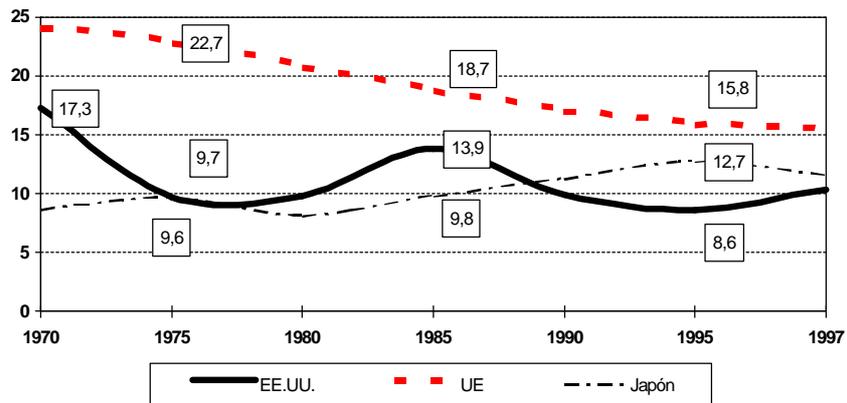


Fuente: CEI en base a Comtrade

y en la tendencia fuertemente decreciente de su participación en las importaciones mundiales.

Participación OECD en importaciones mundiales de alimentos

en porcentaje



Fuente: CEI en base a Comtrade

“ARGUMENTOS” EN FAVOR DE LOS SUBSIDIOS AGRICOLAS

- **Seguridad alimentaria:** asegurar que los habitantes de un país tuvieran acceso a una oferta mínima de alimentos que garantizara la supervivencia y los pusiera a resguardo de eventuales hambrunas.
- **Estratégicos:** Durante siglos, en el marco de situaciones en las cuales los conflictos bélicos (reales o potenciales) eran una realidad insoslayable, se consideraba necesario mantener un nivel mínimo de “independencia” en materia de producción alimentaria
- **Multifuncionalidad:** Más allá de la economía, el agro genera diferente tipo de “beneficios” sociales”, como la protección de la naturaleza, mantener el paisaje rural, conservar el estilo de vida rural, preservar las explotaciones familiares, evitar la superpoblación urbana, etc.
- **Apoyo a regiones menos desarrolladas,** que en muchos casos se basaban en actividades agrícolas y/o ganaderas.
- **Preservar la cultura rural y la “tradición” del campesinado**

EFFECTOS ECONOMICOS DE LOS SUBSIDIOS AGRICOLAS EN LOS PAISES OTORGANTES DE SUBSIDIOS

- Incremento de ingresos de los productores, por la elevación artificial de los precios internos de los alimentos
- Mantenimiento del empleo agrícola y menor presión migratoria hacia las ciudades
- Preservación del paisaje rural
- Creación de una red de intereses vinculados al mantenimiento de políticas distorsivas (productores de abonos, tractores, maquinaria, etc.)
- Excesiva intensificación de la producción a partir del uso de agroquímicos y técnicas “no naturales”, con consiguientes daños al medio ambiente
- Mantenimiento de escalas de producción inferiores a las óptimas (minifundios)

Colateralmente, este tipo de prácticas pueden generar ocasionales efectos comerciales benéficos para los países importadores de la producción subsidiada

EFFECTOS ECONOMICOS DE LOS SUBSIDIOS AGRICOLAS PARA LOS PAISES PRODUCTORES EFICIENTES

- Precios internacionales más bajos, por la sobre oferta (o menor demanda) que genera la producción subsidiada en determinados mercados
- En las situaciones de caídas de precios, los productores eficientes se ven obligados a sobreajustar contractivamente su producción, debido a que los productores pertenecientes a países subsidiados no reciben en su plenitud las negativas señales del mercado
- Competencia desleal en terceros mercados por parte de países subsidiados
- Mayor dificultad para el acceso a los mercados de los países desarrollados (particularmente en cereales, carnes y lácteos), especialmente a través de aranceles elevados y escalonados (que imposibilitan la colocación en los mismos de productos de mayor valor agregado)
- Por último, los subsidios a la exportación suelen afectar adversamente los esquemas de producción alimentaria básica de ciertos Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos (PEDINAs), creando en los mismos una suerte de desincentivo a la producción local y de creciente dependencia de la provisión subsidiada o concesional, con efectos negativos a futuro en términos de seguridad alimentaria

ARGUMENTOS ECONOMICOS CONTRA LOS SUBSIDIOS

- **Pérdidas de eficiencia** de las economías subsidiadas, por reasignación artificial de recursos en países con desventajas comparativas para dichas actividades
- **Efectos ambientales negativos:** promueven una agricultura que genera erosión del suelo, contaminación de aguas, contaminación del aire, emisión gases de efecto invernadero, cultivo de tierras en ecosistemas frágiles, reducción de la biodiversidad
- **Generan distorsiones en el comercio internacional,** ocasionando así serios perjuicios a los países productores eficientes, tanto por caída de precios como por presión exportadora en terceros mercados
- **Induce redistribuciones regresivas de ingresos a nivel internacional.** Los fondos que los países desarrollados destinan a subsidiar a su sector agrícola tienen efectos negativos para numerosos productores pertenecientes a países en desarrollo, hecho que -paradójicamente- se ve agravado por la reducción evidenciada a lo largo de los últimos años en los presupuestos destinados por los propios países subsidiados a la cooperación Norte-Sur

Hasta hace poco más de una década, la agricultura se mantenía excluida de los acuerdos o las disciplinas comerciales multilaterales.

AGRICULTURA EN EL GATT ANTES DE LA RONDA URUGUAY

Ronda	Principales puntos negociados
Ginebra (1947) Anncy (1949) Torquay (1950-51)	No hubo acuerdos significativos sobre el tema agrícola
Ginebra (1955-56)	Se exime a los productos primarios de las limitaciones a recibir subsidios a las exportaciones, a diferencia de lo que sucedía con los <u>productos industriales</u>
Ronda Dillon (1960-62)	La CEE consolida en el GATT aranceles bajos o nulos para oleaginosas, gluten de trigo y algodón. En el caso de los restantes <u>productos agrícolas se mantienen elevados niveles de protección</u>
Ronda Kennedy (1963-67)	Negociaciones -sin resultados- sobre los mecanismos de la recién constituida PAC europea, debido a su carácter proteccionista
1967	<u>Ingreso de Argentina al GATT</u>
Ronda Tokio (1973-79)	La Agricultura es considerada como un tema "específico" en la agenda, pero las negociaciones no son exitosas. Compromisos de la CEE sobre cuotas para carne y lácteos, resultantes de negociaciones con países exportadores como compensación por sus elevadas barreras comerciales

ACUERDO AGRICOLA RONDA URUGUAY (I)

- La Agricultura comienza a ser incorporada al Sistema Mundial de Comercio
- Compromiso de conversión de barreras no arancelarias y derechos móviles en aranceles equivalentes ad valorem ("arancelización"), a los fines de otorgar mayor transparencia al sector.
- Salvaguardias especiales: se autoriza a los países a establecer derechos aduaneros adicionales para productos agrícolas en el caso que se verifique un aumento importante de las importaciones, o si el precio de compra cae por debajo de un nivel prefijado
- Los países subsidiarios se comprometieron a conceder cuotas de acceso mínimo a sus mercados -con aranceles preferenciales- para los productos en los cuales sus niveles de importación fueran inferiores al 5% de su consumo nacional. A su vez se establecieron compromisos de acceso corriente a efectos de mantener y ampliar oportunidades de acceso similares al promedio vigente en el período base.
- Compromiso por parte de los países desarrollados de reducción de la ayuda interna, con excepciones si dichas medidas no promueven en forma directa aumentos de la producción y/o distorsiones en el comercio
- Compromiso de reducción paulatina de los subsidios a la exportación y de no incluir nuevos productos en dichos regímenes

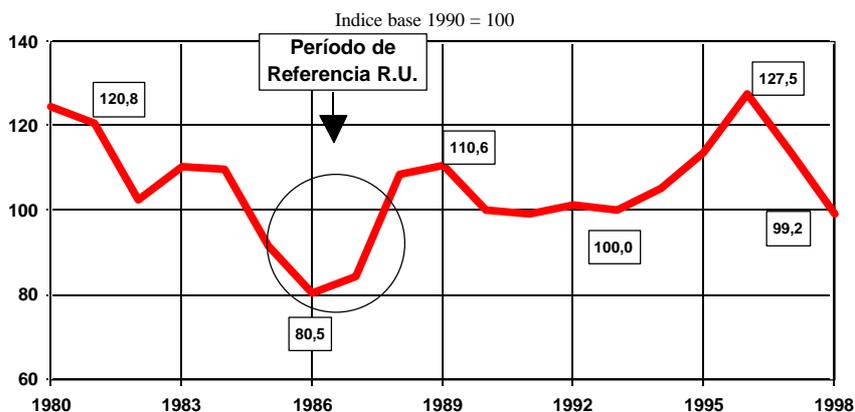
De este modo, los acuerdos de la Rueda Uruguay establecieron compromisos diferenciados en materia de reducción de aranceles y/o subsidios para los diferentes tipos de países.

COMPROMISOS ACUERDO AGRICOLA RONDA URUGUAY

Medida	Países desarrollados	Países en desarrollo
Reducción de aranceles	36% hasta el 2000	24% hasta el 2004
Reducción de ayuda interna	20% hasta el 2000	13% hasta el 2004
Reducción de subsidios a la exportación	36% en monto desembolsado y 21% en volumen hasta el 2000	24% en monto desembolsado y 14% en volumen hasta el 2004

No obstante ello, la utilización del trienio 1986/88 como punto de referencia para la implementación de tales compromisos, ha minimizado en cierta medida el efecto de los mismos en materia de reducción de aranceles y subsidios.

Evolucion Precios Productos Alimenticios



Fuente: CEI en base a FMI

ACUERDO AGRICOLA R.U.: LIMITACIONES Y DEBILIDADES

- Para la reducción de aranceles y subsidios se tomó como base un período de precios internacionales muy bajos (1986/88), de forma tal que los aranceles y los subsidios equivalentes a partir de los cuales se deben efectivizar los compromisos de reducción -de aranceles o subsidios- resultan muy elevados
- Como los compromisos acordados se efectivizaron a partir de promedios, algunos productos redujeron sus aranceles menos que el promedio, con lo cual quedaron “picos arancelarios” que implican una virtual prohibición del comercio.
- No se ha definido multilateralmente una forma homogénea de administrar las cuotas arancelarias que los países desarrollados se comprometieron a otorgar
- La reducción de la ayuda interna se debe hacer en forma global, lo cual permite dejar inalterado el apoyo a ciertos productos
- Falta de disciplinas y/o compromisos formales en materia de créditos a la exportación y seguros de crédito a la exportación
- Ausencia de disciplinas para empresas de comercialización del Estado
- Los compromisos de acceso mínimo se utilizaron en muchos casos para cumplir con compromisos bilaterales o regionales pre existentes.

De este modo y aún en el marco del cumplimiento de los compromisos de la Rueda Uruguay, subsisten en los países desarrollados niveles arancelarios que virtualmente prohíben el ingreso de numerosos productos agrícolas provenientes de países productores eficientes.

Niveles Tarifarios Vigentes en Países Desarrollados (1997)

productos alimenticios seleccionados, aranceles equivalentes ad valorem

Productos	U.E.	EE.UU.	Japón
Carne Bovina	215%	26%	46%
Quesos	120%	133%	30%
Leche	113%	66%	280%
Trigo	65%	2%	39%
Azúcar	73%	43%	100%

Fuente: CEI en base a UNCTAD y CNA

SUBSIDIOS AGRICOLAS EN PAISES DESARROLLADOS: PRINCIPALES MECANISMOS EN VIGENCIA

• Sostén de precios (internos y/o de exportación)

Precios indicativos para la intervención en el mercado por parte de entes oficiales
Compras estatales cuando el precio interno desciende por debajo de un cierto nivel indicativo

Barreras a la importación, que aíslan el precio interno del internacional

Subsidios a la exportación, que cubren eventuales diferencias entre los precios internos y los internacionales

• Pagos directos al productor

Por volumen producido: pagos por hectárea sembrada o por cabeza de ganado

Subsidios por el uso de ciertos insumos: fertilizantes, agroquímicos, agua para riego

Pagos directos no relacionados con la producción (*set aside*)

• Medidas generales

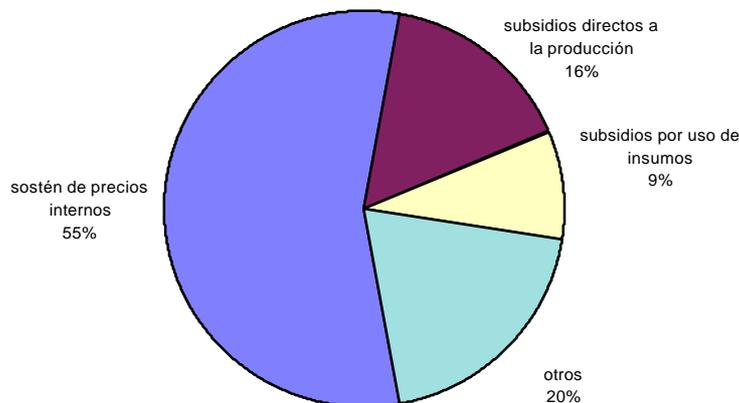
Mejoramiento de la Infraestructura: caminos, transporte, instalaciones en puertos

Asistencia oficial para la promoción y comercialización de los productos agrícolas

Mantenimiento y gestión de los almacenes públicos

En términos relativos, las medidas de sostén de precios son actualmente el principal mecanismo a partir del cual operan las ayudas al agro.

Subsidios Agrícolas por Tipos de Medidas (1998)



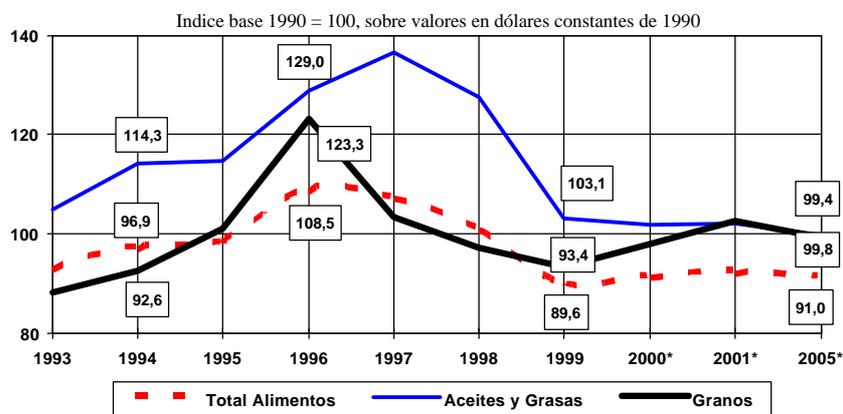
Fuente: CEI en base a OECD

SITUACION ACTUAL DE LOS SUBSIDIOS AGRICOLAS EN LOS PRINCIPALES PAISES DESARROLLADOS

- **Parece poco factible que los países desarrollados acepten disminuir sustantivamente sus esquemas de ayuda a la agricultura** mientras se mantengan deprimidos los precios de los *commodities*, dado que dichas ayudas guardan relación directa con la diferencia entre el precio internacional y el precio sostén interno
- **La UE no muestra intenciones por reducir el monto de la ayuda a la agricultura:** en marzo aprobó el presupuesto comunitario hasta el 2006, que presenta un gasto agrícola creciente (de 43 mil millones de dólares en 1999 a 44 mil millones de dólares en el 2006). De todos modos, no es un hecho menor que el Consejo de Berlín haya impuesto un límite cuantitativo a dichas erogaciones
- **Desde fines del año pasado, el Congreso de EE.UU. ha aprobado U\$S 6.000 millones adicionales de ayuda a los productores agrícolas (y acaba de aprobar otros U\$S 7.400 millones),** a efectos de compensar a sus agricultores por los problemas climáticos y por la caída de los precios de numerosos productos.

De todos modos y más allá de que para el corto plazo se prevé una cierta recuperación en los precios internacionales de las principales commodities agrícolas, no parece razonable esperar una repetición de los excepcionales valores alcanzados en el periodo 1995/7.

Evolución y Pronósticos Precios Productos Alimenticios



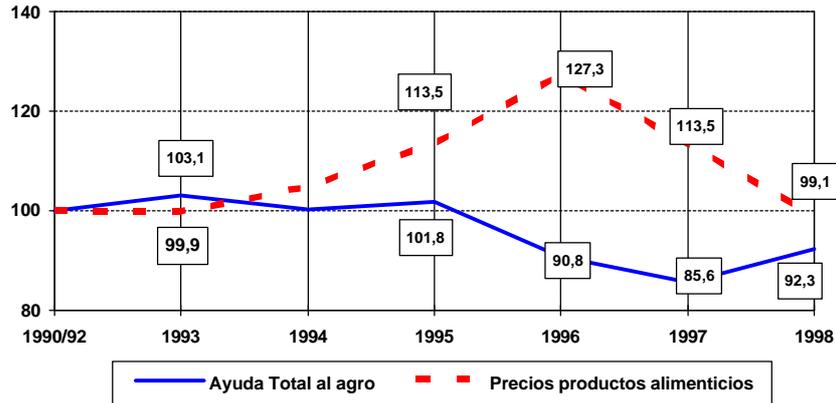
Fuente: CEI en base a Banco Mundial

*proyecciones

De este modo, si a lo largo de la actual década y como resultado de la puesta en marcha de los Acuerdos de la R.U. las ayudas al agro mostraban una tendencia a la reducción, la fuerte caída de los precios evidenciada entre 1997 y 1999 ha detenido dicho proceso.

Subsidios Agrícolas y Precios Internacionales

Indices Base 1990/2=100



Fuente: CEI en base a OECD y FMI

De Cara a las Próximas
Ruedas de Negociaciones

A lo largo del próximo quinquenio la Argentina y el Mercosur deberán enfrentar -en forma simultánea- tres frentes de negociaciones paralelos, de cuyo resultado dependerá en buena medida el mapa comercial internacional de la próxima década:

- **Rueda del Milenio OMC**

Tendiente a alcanzar mayores avances en materia de liberalización del comercio agrícola y a lograr una mayor armonización de las disciplinas que lo regulan

- **Acuerdo de Libre Comercio de las Americas (ALCA)**

Creación de un Area de Libre Comercio Hemisférica, a comenzar en el año 2005

- **Mercosur- Unión Europea**

Creación de una Asociación Política y Económica entre ambos bloques, incluyendo la liberalización paulatina y progresiva de los intercambios comerciales.

En los tres casos indicados, el capítulo agrícola será para los países del Mercosur, tanto uno de los ejes centrales de su estrategia negociadora, como una condición sine qua non para el avance de las mismas.

El Acta Final de la R.U. del GATT-OMC (1994) incluye un compromiso de las partes de retomar en cinco años (1999) una nueva negociación del Acuerdo Agrícola. Independientemente de que dicho texto no menciona concretamente las cuestiones a ser incluidas en tal ejercicio, pueden detectarse básicamente cuatro grandes áreas temáticas:

- **1. Acceso a los mercados**

Materias relativas a los niveles arancelarios y a las restricciones cuantitativas

- **2. Medidas de Apoyo al Agro:**

Negociación de nuevos compromisos tanto en materia de subsidios internos y como de mecanismos de ayudas a la exportación

- **3. Cláusulas “específicas”**

Normas que rigen únicamente para los productos alcanzados por el Acuerdo Agrícola

- **4. Temas “nuevos”**

Cuestiones y disciplinas no explícitamente incluidas en el texto actual del AA. Se incluyen en esta categoría los temas “no comerciales”, las disciplinas sobre créditos a la exportación y las actividades de las empresas comercializadoras estatales

En términos generales, la mayor parte de los productores no subsidiarios coinciden actualmente en reclamar una mayor liberalización del sector agrícola, teniendo como base ciertos criterios básicos:

DEMANDAS ACTUALES DE LOS PAÍSES PRODUCTORES AGRÍCOLAS EFICIENTES (I)

1. Sobre el Acceso a los Mercados Agrícolas

- Reducción de los actuales aranceles a los productos agrícolas, a fin de permitir un acceso comercial “viable”, transformándose así en el único mecanismo de regulación en materia de acceso a mercados
- Remoción de los “picos arancelarios”
- Eliminación o reducción sensible del escalonamiento arancelario vigente en numerosos países desarrollados, que impide a muchos países exportar productos alimenticios de mayor valor agregado
- Que los compromisos de reducción arancelaria sean adoptados a un alto nivel de desagregación del nomenclador, a efectos de evitar que se “rebalanceen” entre distintos productos de una misma rama
- Considerar el principio de trato especial y diferenciado para países en desarrollo

DEMANDAS ACTUALES DE LOS PAÍSES PRODUCTORES AGRÍCOLAS EFICIENTES (II)

2. Sobre las Medidas de Apoyo al Agro

- Eliminación total de los subsidios a la exportación
- Remoción total de los subsidios internos que distorsionan precios y producción
- Revisión de la categorización de los subsidios domésticos a los fines de evitar que medidas que afectan la producción y el comercio queden exentas del compromiso de reducción, tal como sucede actualmente en diferentes situaciones
- Evitar el “rebalanceo” de subsidios, a través de la celebración de acuerdos en dicha materia que tengan en cuenta un mayor grado de desagregación
- Reducir el grado de flexibilidad de los compromisos en esta materia, a los fines de evitar que -particularmente en los períodos de precios internacionales elevados- el margen anual no utilizado de los subsidios permitidos pueda ser trasladado a los años subsiguientes

DEMANDAS ACTUALES DE LOS PAÍSES PRODUCTORES AGRÍCOLAS EFICIENTES (III)

3. *Sobre los Aspectos “específicos” del AA*

- Eliminación de las salvaguardias especiales, aplicándose para los productos agrícolas el régimen general incluido en el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC
- Mantener lo dispuesto en el AA con relación a la denominada “cláusula de paz”, es decir, su eliminación el 31/12/03.

4. *Sobre los Temas “nuevos” vinculados con el AA*

- Introducir mayores disciplinas en materia de seguros y créditos a la exportación, con el objeto de evitar la elusión por esta vía de los compromisos en materia de subsidios a la exportación
- Creación de disciplinas en materia de las empresas comerciales estatales (temática de corte horizontal que afecta también a los productos industriales), cuyas actividades suelen ser fuente de distorsiones, ya sea en materia de acceso a los mercados, como en su carácter de fuente oculta de apoyo a las exportaciones
- Evitar que la adopción de medidas basadas en fundamentos medioambientales o relativos al concepto de “multifuncionalidad” de la agricultura, sirvan de pretexto para retrasar y/o evitar la liberalización del comercio agrícola

COMENTARIOS FINALES

- El comercio agrícola internacional se halla sujeto a fuertes distorsiones originadas en las políticas de apoyo mantenidas por los principales países desarrollados. Este hecho, sumado a factores de tipo tendencial (vinculados al decreciente dinamismo relativo del consumo de alimentos), afecta directamente a los países exportadores eficientes, entre los cuales la Argentina ocupa un lugar destacado.
- Los resultados de la R.U., con sus virtudes y limitaciones, no han podido modificar significativamente esta realidad. No obstante ello, introducen un límite a la proliferación de subsidios y medidas de apoyo, consolidando al mismo tiempo un cierto nivel de acceso a los mercados.
- Las perspectivas sobre una mayor liberalización del comercio agrícola en el futuro cercano son aún inciertas. Los esquemas de ayuda existentes en los países desarrollados parecen haberse transformado en un elemento “estructural”, determinando que muchos de esos países adopten a priori una oposición rígida a efectuar concesiones importantes en la materia. No obstante ello, la oportunidad que brinda una eventual Ronda del Milenio para realizar concesiones cruzadas entre distintos sectores o disciplinas puede contribuir a modificar -si bien parcialmente- dicha situación, al ampliar el rango de temas a negociar más allá de la estricta esfera del “sensible” sector agrícola.