

CAW 323/15

05 de mayo de 2015

Exportaciones argentinas de maní a los Estados Unidos: Cuota arancelaria y cambios en la política de subsidios

Los Estados Unidos restringen las importaciones de maní confitería mediante cuotas arancelarias que fueron establecidas durante las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Durante las negociaciones se prohibió el uso de cuotas absolutas a todos los países miembros de la OMC y estas fueron reemplazadas por cuotas arancelarias con dos tipos de aranceles diferentes, uno inferior para las importaciones dentro del volumen establecido para la cuota y otro superior para las importaciones que superasen dicho volumen.

El objetivo de las negociaciones era liberalizar paulatinamente el comercio de los productos agrícolas y los países se comprometieron a incrementar las importaciones hasta alcanzar un mínimo del 5% de su consumo nacional para el año 2000. Los Estados Unidos establecieron en 1995 una cuota arancelaria de 53.000 toneladas que incrementó las importaciones del 0,1% al 7% de su consumo nacional. Sin embargo, establecieron un arancel del 131,8% *ad valorem* para las importaciones que superaran el volumen de la cuota, haciendo inviable importaciones superiores y resultando en que su cuota arancelaria tuviera el mismo efecto que las eliminadas cuotas absolutas.

Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay Argentina negoció con los Estados Unidos una cuota arancelaria para maní confitería que comenzó en 1995 con 26.341 toneladas y que se incrementó anualmente hasta alcanzar en el año 2000 el volumen actual de 43.901 toneladas¹. El arancel para las importaciones de Argentina dentro del volumen de la cuota es de US\$66/tonelada, pero las importaciones que superan este volumen deben abonar un arancel prohibitivo del 131,8%.

Ley Agrícola de 2002: Un cambio que menoscabó el valor de la cuota

La ley agrícola de 2002 modificó los programas gubernamentales de protección al productor de maní en los Estados Unidos, los cuales históricamente habían incluido un sistema de cupos de comercialización. El sistema de cupos de comercialización consistía en que el productor de maní solo podía vender en el mercado interno una cantidad establecida y toda la producción que superara esa cantidad debía ser utilizada para la producción de aceite, harina o exportada.

La limitación de la oferta en el mercado interno de maní confitería estadounidense resultaba en un precio muy superior al del mercado internacional. Para evitar que otros

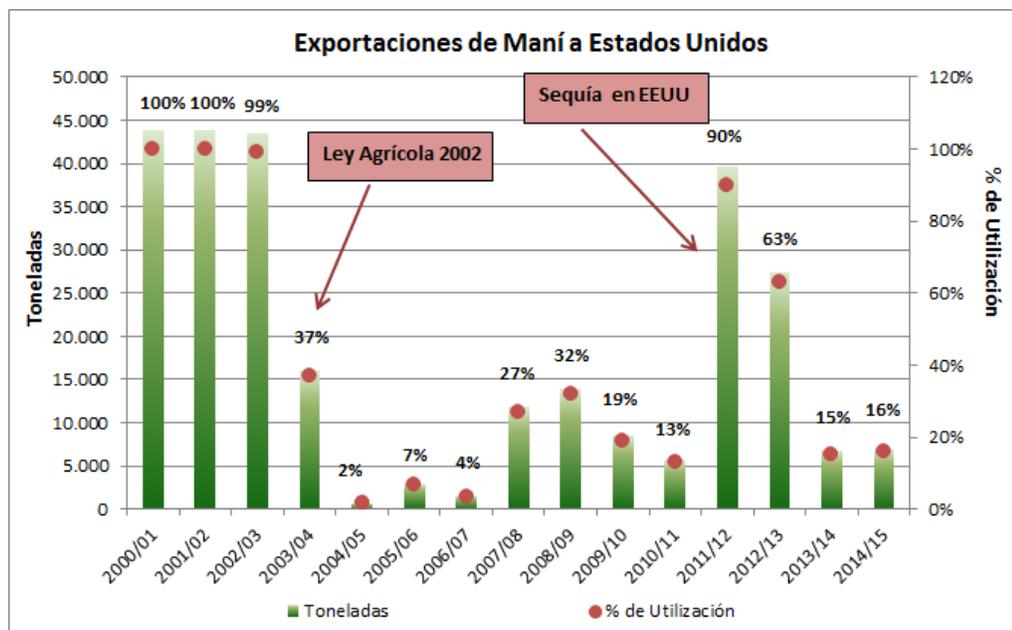
¹ La cuota arancelaria comienza el 1ro de abril y termina el 31 de marzo del año siguiente.

países productores de maní como China y Argentina exportaran a los Estados Unidos aprovechando el alto precio del mercado interno y dismantelaran el esquema del precio de apoyo al productor, Estados Unidos estableció primero una cuota absoluta de maní que luego tuvo que flexibilizar durante las negociaciones de la Ronda Uruguay.

La ley agrícola de 2002 eliminó los cupos de producción y estableció un sistema de subsidios al productor similar al que rige actualmente para el resto de los productos básicos como trigo, maíz, soja, algodón, etc. Este nuevo sistema de subsidios hace que el costo de los programas los pague el contribuyente mediante sus impuestos en lugar del consumidor mediante el alto precio interno del maní en los Estados Unidos.

La modificación en la forma del estado de otorgar protección al productor resultó en una significativa reducción del precio interno estadounidense y eliminó el diferencial de precios con el precio internacional de maní, resultando en una significativa reducción de las exportaciones argentinas hacia este mercado. Desde que se estableció la cuota arancelaria de maní en 1995 y hasta 2002/2003, Argentina exportó entre el 90-100% del volumen que tenía asignado dentro de la cuota. Sin embargo, a partir del año comercial 2003/2004 las exportaciones de maní argentino se redujeron al 17% del volumen de la cuota como promedio de los últimos 10 años, con mínimos de 2% y excepciones de mayores exportaciones durante 2011 y 2012 debido a una intensa sequía estadounidense que redujo significativamente la producción nacional y resultó en el incremento de precios más importante de los últimos 20 años (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Exportaciones de Maní a los Estados Unidos (Volumen y Utilización)



Las exportaciones de maní confitería correspondientes al año 2014 fueron de 7.017,9 toneladas ó 16% de las 43.901 toneladas de la cuota arancelaria, volviendo al promedio anual de utilización de los últimos 10 años (ver tabla 1).

Tabla 1. Utilización de la Cuota Arancelaria de Maní 2003-2014 (Valor, Volumen y %)

| Período | Cuota | Cantidad | Utilización | Valor |
|--------------------------------|-----------|-----------|-------------|---------------|
| | Toneladas | Toneladas | % | millones US\$ |
| Abril 1, 2003 - Marzo 31, 2004 | 43.901 | 16.102,9 | 37 % | 12,1 |
| Abril 1, 2004 - Marzo 31, 2005 | 43.901 | 739,1 | 2 % | 0,6 |
| Abril 1, 2005 - Marzo 31, 2006 | 43.901 | 2.938,9 | 7 % | 2,7 |
| Abril 1, 2006 - Marzo 31, 2007 | 43.901 | 1.540,6 | 4 % | 1,9 |
| Abril 1, 2007 - Marzo 31, 2008 | 43.901 | 11.786,5 | 27 % | 14,4 |
| Abril 1, 2008 - Marzo 31, 2009 | 43.901 | 14.014,8 | 32 % | 20,8 |
| Abril 1, 2009 - Marzo 31, 2010 | 43.901 | 8.510,0 | 19 % | 8,8 |
| Abril 1, 2010 - Marzo 31, 2011 | 43.901 | 6.297,6 | 13 % | 7,7 |
| Abril 1, 2011 - Marzo 31, 2012 | 43.901 | 39.794,8 | 90 % | 74,6 |
| Abril 1, 2012 - Marzo 31, 2013 | 43.901 | 29.216,0 | 63 % | 64,3 |
| Abril 1, 2013 - Marzo 31, 2014 | 43.901 | 7.398,5 | 15 % | 17,6 |
| Abril 1, 2014 - Marzo 31, 2015 | 43.901 | 7.406,0 | 16 % | 17,5 |

Como se mencionó anteriormente los incrementos en las exportaciones de maní argentino a los Estados Unidos durante 2011 y 2012 se debió principalmente al efecto de la sequía estadounidense que redujo la producción de 2011 a 1,6 millones de toneladas y resultó en un incremento histórico de precios. Durante 2012/13 las condiciones cambiaron radicalmente con un incremento del 43% del área sembrada con maní y una producción de 3,23 millones de toneladas, 67% mayor al año anterior y superior al record histórico del 2008 de 2,58 millones de toneladas. Las importaciones argentina se redujeron nuevamente al 15% de utilización de la cuota.

La Ley Agrícola de 2014 mantiene y profundiza la distorsión sobre la producción y el comercio de las leyes anteriores

Estados Unidos aprobó una nueva ley agrícola en 2014 que estará vigente hasta el 2018. Esta nueva ley tiene una estructura de subsidios que hace que la misma sea aún más distorsiva para el comercio internacional que su predecesora. Esto se debe a que se reemplazan los pagos directos desacoplados de la producción, que son menos distorsivos de la producción y el comercio, por ayudas vinculadas a los niveles de producción y precios corrientes, que influyen directamente en las decisiones del productor incentivándolo a producir más. Argentina y el resto de países exportadores de productos agrícolas sufrirán las consecuencias.

Para el caso específico del maní, la ley ofrece subsidios para la producción, para la comercialización y para los seguros.

Subsidios a la producción

Los subsidios a la producción se realizan a través de dos nuevos programas entre los cuales el productor deberá elegir: el **programa de garantía de precios** (PLC por sus siglas en inglés) o el **programa de garantía de ingresos** (ARC por sus siglas en inglés). Además, la ley mantiene los subsidios asociados a los préstamos de comercialización con el mismo precio sostén de US\$355/ton de la Ley Agrícola 2008 y ofrece una nueva alternativa de seguros para los productores de maní mediante un **programa federal de seguros de cosecha**.

El **programa de garantía de precios** transfiere subsidios al productor de maní cuando el precio nacional promedio sea inferior al precio de referencia establecido en la nueva ley que es de US\$535/ton. Cabe destacar que este precio de referencia es 8% superior al precio de referencia de la Ley Agrícola 2008 que era de \$495/ton, ofreciéndole una mayor protección al productor que la ley agrícola anterior e incrementando la probabilidad de que se active esta transferencia de subsidios del estado.

El **programa de garantía de ingresos** realiza una transferencia de subsidios al productor cuando el ingreso del condado de ese año en el que se encuentra su campo sea inferior al 86% del ingreso de referencia calculado para el condado. El ingreso de referencia del condado se calcula mediante un promedio olímpico de los rendimientos de maní del condado durante los últimos 5 años (excluyendo el máximo y mínimo) y de los precios promedio nacionales².

Los productores deberán elegir entre el ARC y el PLC y esta elección no se podrá modificar durante los 5 años de duración de la ley. De acuerdo a los cálculos preliminares realizados por algunas universidades estadounidenses, si los precios del mercado se mantienen alrededor de los US\$400/toneladas y por debajo de los US\$535/tonelada establecidos en la ley, el programa de subsidios contracíclicos PLC será el que realice la mayor transferencia de subsidios al productor.

Subsidios para la comercialización

Los **préstamos de comercialización** otorgan subsidios al productor cuando los precios del mercado caen por debajo de los US\$ 355/tonelada del precio sostén establecido en la ley. Para acceder a este subsidio, el productor deberá optar entre recibir un Préstamo de Comercialización (MAL por sus siglas en inglés) o un Pago por Préstamos Deficientes (LDP).

Si se decide por la primera opción, el productor recibirá por parte del gobierno un préstamo cuyo monto será igual a la producción de maní que se compromete como garantía, multiplicada por los US\$355/tonelada. Luego de cumplido un plazo de 9 meses, el productor debe devolver el préstamo. En el caso de que el precio de mercado del maní esté por debajo de los US\$355/tonelada, el agricultor podrá devolver el préstamo a un valor menor. La parte del préstamo que no devuelve es la denominada Ganancia del

² El productor también puede elegir una opción individual, dónde tanto el ingreso actual como el ingreso garantizado dependerán del precio y rendimiento obtenido en su propia explotación.

Préstamos de Comercialización y equivale al subsidio recibido. La cosecha queda en manos del productor, quien luego podrá vender el cultivo cuando los precios sean más altos. A su vez, el préstamo puede ser cancelado con la entrega de la producción de maní.

Por otro lado, los productores pueden optar por recibir directamente un subsidio del gobierno (LDP) siempre que los precios de mercado sean inferiores a los fijados por la ley. En este caso el agricultor no tendría que tomar un préstamo colocando a su producción como garantía.

Además de los subsidios a la producción y comercialización, la nueva ley fortalece el Título de Seguros Agrícolas, el que contará con un presupuesto estimado en US\$42.000 millones para todos los productos básicos, duplicando los subsidios otorgados por el tradicional Título de Productos Básicos.

Subsidios para los seguros agrícolas

Para el maní se crea un nuevo **programa federal de seguros**, igual al vigente para otros productos básicos y que ofrece al productor protección del rendimiento o del ingreso con niveles de cobertura que van desde el 50% al 85%. El productor de maní debe contratar el seguro y pagar una porción de la prima que aumenta de acuerdo al nivel de cobertura elegida. El resto de la prima (entre el 60 y 70%) es abonado por el Gobierno, quien además cubre los costos operativos del programa y reasegura a las aseguradoras privadas que venden las pólizas.

En el caso de seguros por rendimiento, el productor puede recibir una indemnización siempre que éste caiga por debajo de un nivel considerado “normal”, por sequías, inundaciones, granizo, vientos, heladas, insectos o enfermedades. En el caso de seguros por ingreso, la indemnización se activa por pérdidas debidas a una disminución de rendimiento, precio o ambos.

La ley también crea un **nuevo programa de seguros de cosecha** (“Supplemental Coverage Option”) para los productos básicos incluyendo maní, que permite al productor obtener un seguro adicional para cubrir pérdidas menores que no estén cubiertas por el programa de seguros tradicional. Este programa estará disponible solamente para aquellos productores que elijan la opción del programa de garantía de precios (PLC) y no estará disponible para el cultivo de maní para la campaña 2015.

Debido a las nuevas provisiones de la Ley Agrícola 2014, especialmente el incremento del precio de referencia de \$535/ton del programa de garantía de precios (PLC) se espera que durante la campaña 2015 exista un incremento del 10%-15% de la superficie sembrada con maní en los Estados Unidos, con una producción estimada en 2,8 millones de toneladas. A pesar de que se espera un leve incremento en la demanda interna de alrededor del 2%, los stocks finales ascenderían a aproximadamente 1,2 millones de toneladas, afectando negativamente las importaciones de maní. Esto demuestra una vez más que cuando el productor decide sobre la base de los precios artificialmente establecidos por el estado y no de las señales de precios que brinda el mercado, los resultados tienen efectos de distorsión de la producción y el comercio.