

Las Nuevas Reglas de Juego

José Bervejillo*

¿Es posible para Uruguay competir "a cielo abierto" con la producción de granos argentina? Si se tiene en cuenta que una tonelada de grano en Argentina se produce por un tercio o hasta un cuarto de lo que cuesta producirla en Uruguay, parecería que la respuesta es claramente negativa. Y sin embargo, la producción de granos en nuestro país ha crecido en forma sostenida en los últimos quince años, precisamente cuando el proceso de desregulación de los mercados ha sido la característica prevaleciente. En efecto, Uruguay producía 960 mil toneladas de grano hacia el final de los '70, mientras que en el último trienio ha sumado una cantidad de 1,4 millones de toneladas anuales. Esto representa una tasa anual de crecimiento de 3.25%. Y a diferencia de lo que sucedió en Brasil y Paraguay, donde la producción de granos se incrementó en base a una expansión del área cultivada, en nuestro país prácticamente todo el crecimiento se explica por aumento de los rendimientos por hectárea (Cangüé, No.1, 1994).

¿Será este crecimiento sostenible en los próximos años? ¿Es el progreso técnico logrado en este período de "base real"? ¿Qué relación de costo/beneficio tendrá para el país mantener y aún mejorar la capacidad competitiva actual? Para contestar a estas preguntas deberíamos analizar en profundidad las bases sobre las que se apoya la productividad del sector, para poder concluir algo sobre su relativa solidez o debilidad. Por el momento se puede decir que Uruguay no parece estar dispuesto a "bajar la cortina".

En este artículo trataremos de describir cuál es la situación a la que se enfrenta el sector granos a posteriori de los acuerdos de Ouro Preto.

UNION ADUANERA NO ES MERCADO COMUN

Ante todo debe recordarse que lo iniciado el pasado 1.º de enero no es estrictamente un "Mercado Común" (MC). Ni siquiera es una "Unión Aduanera" (UA). El MC, por definición, supone un arancel externo común (AEC), libre circulación de bienes y servicios entre los países miembros, y la existencia de ámbitos institucionales de coordinación de políticas internas de los países miembros. Una UA no requiere de este último componente y la circulación de factores dentro de la región puede no ser completamente libre. En el caso que nos ocupa, al existir numerosos bienes no sujetos al AEC, más otros bajo protección en el comercio intra - regional, se dice que el MERCOSUR se ha iniciado bajo la forma de "Unión Aduanera Imperfecta".

De cualquier manera, en los próximos años, el comercio de bienes y servicios dentro de la región y de ésta hacia afuera, va a registrar cambios relevantes. Veamos en primer lugar en términos generales, cuáles son estos cambios.

INTEGRACION ECONOMICA Y TRATAMIENTO PREFERENCIAL

La instalación de una UA supone, por su propia naturaleza, que sus miembros mantienen entre sí una tasa arancelaria igual a 0, y que eliminan cualquier tipo de barrera no arancelaria al comercio intra-regional. Al mismo tiempo, acuerdan un AEC frente a bienes y servicios provenientes de terceros países (1). Este tipo de relación comercial se la conoce como de tratamiento preferencial. En virtud del tratamiento preferencial entre los socios de la UA, un producto importado desde fuera de la región pagaría un arancel no aplicable a su similar de dentro de la región. ¿Qué consecuencias tiene esto sobre la producción local?

Pensemos desde la perspectiva de un país importador neto de un bien determinado, que además posee inicialmente un cierto nivel de protección arancelaria sobre tal bien. Esto es, las cantidades ofrecidas por los productores locales no son suficientes para abastecer el mercado interno, por lo que el país se ve obligado a importar cierta cantidad del bien a un precio igual al precio internacional más el correspondiente arancel. En este caso, el precio interno está "sostenido" por el arancel, lo que permite a cierto número de productores mantenerse dentro del rubro. Si se decide eliminar el arancel que pesa sobre las importaciones de este bien, el precio

* Ingeniero Agrónomo. Cátedra de Administración, E.E.M.A.C.

(1) Como se recordará, en el caso del Mercosur, este AEC ha sido fijado en varios tramos

doméstico tenderá a disminuir hasta hacerse igual al precio internacional. Consecuentemente, los productores disminuirán la producción, al tiempo que los consumidores elevarán la cantidad demandada. A largo plazo, productores que no logren disminuir sus costos medios de producción tenderán a abandonar el rubro.

Qué pasa ahora si este arancel se elimina para las importaciones provenientes de países socios de la UA, pero se mantiene incambiado frente a importaciones de terceros países. Pueden suceder dos cosas: que algún socio, beneficiario del tratamiento preferencial de la UA, sea exportador neto del bien en cuestión, pero sus costos de producción sean superiores a los costos de terceros países de fuera de la región. En este caso, el socio exportador desplaza proveedores de terceros países sin afectar el precio doméstico, que sigue siendo igual al precio internacional más el arancel. Cantidades producidas y consumidas localmente no se ven afectadas. En cambio, si el socio exportador produce con costos inferiores a los costos de terceros países, entonces se da sustitución completa de importaciones, y el precio doméstico cae por debajo del precio internacional, contrayéndose la producción local y expandiéndose el consumo interno.

Veamos ahora cuáles han sido las modificaciones concretas en el régimen arancelario en relación con el subsector cerealero y oleaginoso.

LAS NUEVAS REGLAS DE JUEGO

El régimen arancelario vigente desde el 1.º de enero pasado reconoce diversas categorías. En primer lugar existe lo que se denomina Arancel Externo Común (AEC), que rige para importaciones realizadas por cualquiera de los cuatro socios de productos provenientes de terceros países. En segundo lugar, se fija en 0% la tasa arancelaria para el comercio intra-

regional, con excepciones acordadas por los socios. Los cuatro países han presentado listas de productos que mantienen una cierta protección intrazona, que irá disminuyendo progresivamente hasta hacerse 0 en el 2000. En tercer lugar, una serie de bienes que hasta este año se comercializan libremente con países de fuera de la región, se irán adecuando progresivamente hasta alcanzar el nivel del AEC acordado.)

La normativa particular que afecta los casos de los granos, los derivados industriales, y los insumos y bienes de capital de mayor interés para nuestro país se detallan a continuación.

a) Granos

Sobre los productos primarios no han ocurrido mayores alteraciones. El AEC se fijó en 10% para trigo, cebada, cevada y arroz; mientras que para maíz, sorgo, girasol y soja rige un 8%. Uruguay mantiene al trigo como única excepción al comercio intrazona, al cual se aplica una tasa del 10% durante este año, cayendo luego progresivamente hasta hacerse 0% en el 2000.

Ninguno de los otros tres socios del Tratado mantiene alguno de estos productos bajo régimen de adecuación o excepción.) De tal forma se puede decir que el mercado de productos primarios del subsector será un mercado abierto, inclusive con relación a terceros, ya que el AEC es relativamente bajo. En estas condiciones (se afirma el rol de Argentina como proveedor natural de granos de la región)-excepción hecha de la soja-sustituyendo en el mercado brasileño a proveedores extra-regionales y provocando en este país, un reordenamiento de los sistemas de producción: Brasil podría casi eliminar por completo sus actuales escasos 2 millones de toneladas de trigo, asignando los recursos liberados a la producción de maíz y soja.

b) Derivados industriales

Por su parte, el AEC aplicable a los productos de la industria cervecera, molinera y aceitera quedó fijado en 20% para la cerveza, 12% para la harina de trigo, arroz pulido y glaseado y aceites refinados de girasol y soja. Las harinas derivadas de otros cereales, los aceites en bruto y las harinas de soja y girasol reciben una tasa del 10%. Finalmente, las tortas de oleaginosas poseen un AEC del 6%.

Sobre los productos industriales nacionales se mantienen niveles de protección nominal similares a los pasados, que equivalían a una tasa del 20% para la cerveza y 15% para la harina de trigo y los aceites de girasol y soja. Estas tres categorías están excluidas temporariamente del arancel 0 intrazona. Los niveles de protección actuales disminuirán progresivamente hasta hacerse 0 en el 2000.

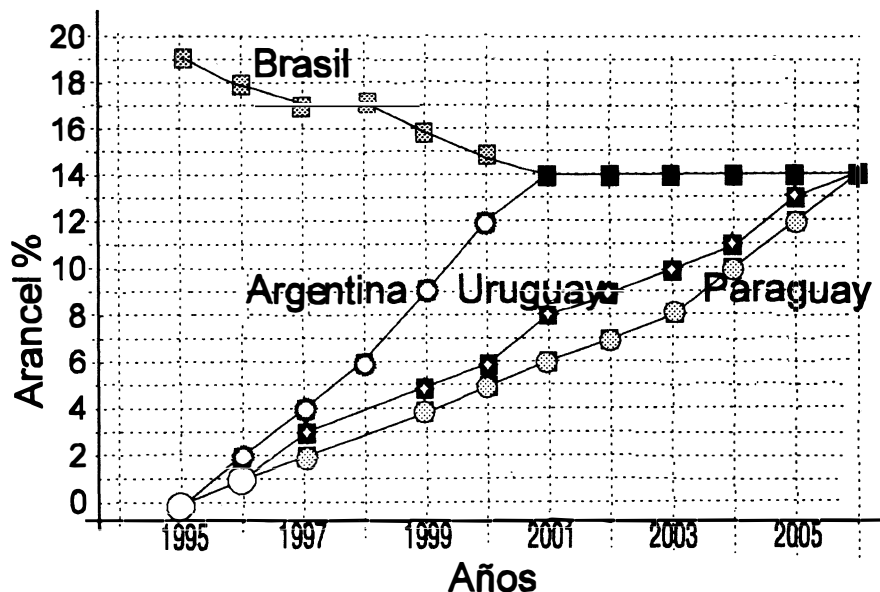
En estos casos, Argentina y Brasil tampoco presentan regímenes especiales. En cambio sí lo hace Paraguay, que actualmente posee una protección del 30% para productos como el arroz pulido y glaseado, y el aceite de soja (bruto y refinado). Asimismo, este país aplica un 28% de arancel sobre el aceite de girasol refinado, y un 10% sobre la cerveza. Excepto para esta última, los demás productos entran entre las excepciones del Paraguay, para alcanzar los niveles comunes de la región en el año 2000. La cerveza paraguaya gozará de protección intrazona también hasta el 2000.

c) Insumos y bienes de capital

El tratado no tiene efecto alguno sobre el comercio de semillas de cereales y oleaginosas, las que siguen con arancel 0. Sobre los fertilizantes se aplica un 6% para la urea y superfosfatos, y un 4%, para los binarios N-P. Los tractores, cosechadoras y demás implementos agrícolas se inscriben dentro del AEC de 14%, común en general a los bienes de capital. En esta materia, los cuatro países muestran características algo diferentes. La convergencia hacia el AEC se muestra en la Gráfica siguiente.

Figura 1 - Maquinaria Agrícola:
Convergencia al AEC
de los países del MERCOSUR.

Fuente: COMISEC; SIM



CONCLUSIONES

En general, se puede decir que el resultado de los acuerdos de Ouro Preto no tiene un impacto destacable sobre el subsector granos en el corto plazo. Más bien, la tendencia ha sido negociar una suerte de transición hacia la UA plena, de tal forma de no provocar trastornos fuertes sobre productores e industriales locales, generando plazos amplios para la adecuación de los sistemas productivos y parques industriales a las nuevas reglas de juego.

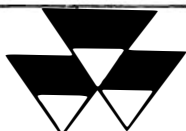
Como fue dicho, cambios en las políticas comerciales se traducen en cambios en los precios de productos e insumos. Como respuesta se espera

que las cantidades ofrecidas y demandadas localmente se alteren en cierta medida. El grado en que estas cantidades varíen depende sobre todo de la elasticidad de las funciones de oferta y demanda, lo cual se asocia directamente con la función de costos y productividad marginal de empresas productoras y transformadoras. Lamentablemente no existen estudios a nivel regional que permitan hacer estimaciones cuantitativas sobre el impacto que tendrían los nuevos niveles arancelarios sobre la oferta y demanda de granos y derivados.

La oferta de determinado bien en un mercado resulta ser la sumatoria horizontal de las funciones de costos

de las empresas productoras. Eliminadas las barreras comerciales intrazona, las "empresas productoras" son ahora todas las empresas de la región, por lo que la oferta doméstica es ahora la oferta regional. Para los agricultores uruguayos, que ocupan una posición completamente marginal, esto significa que deben enfrentar con su función de costos a los agricultores argentinos y brasileños. Si se logran o no posiciones competitivas en los plazos que se han fijado es el desafío que queda por delante. ■

El autor desea agradecer a Ma. Elena Bosch, de la Comisión Sectorial del Mercosur (Montevideo) y a Mónica Speroni, del Sistema de Información Mercosur (Paysandú), por la información suministrada.



MASSEY FERGUSON
CONCESIONARIO EXCLUSIVO
PAYSANDU - YOUNG

REPUESTOS LEGÍTIMOS Y SERVICIO AUTORIZADO

máquinas paysandú s.a.

LUBRICANTES
ENGRANAJES
RULEMANES
CRUCETAS
RETENES
CADENAS
FILTROS

HERRAMIENTAS
EN GENERAL
MANGUERAS
BULONERÍA
FLEXIBLES
PINTURAS
CORREAS

Casa Central: Avda. Roca, Argentina 1699 - Tels. (0722) 2016 - 6003 - 7064 - 7171 - Telefax 7172 - Paysandú

Sucursal Young: Ruta Gral. Artigas Km 318 - Tels. (0727) 2324 - Fax 2138

Sucursal Montevideo: Avda. Gral. Lib. Lavalleja 1641 Of. 304 - Tels. (02) - 91 15 38 - 92 68 89