

# La importancia del Arancel Externo Común del Mercosur a 20 años de la conformación del bloque

**Fundación INAI**

El 26 de marzo del corriente se cumplieron 20 años de la firma del Tratado de Asunción, por el cual se crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, hubo que esperar al año 1994 para la adopción del Arancel Externo Común (AEC) del bloque<sup>1</sup>. El AEC ha sido una de las herramientas más importantes para el proceso de integración regional y tal como su nombre lo indica implica la existencia de un arancel común de importación a todos los países que integran el bloque frente a terceros.

La función del AEC ha sido principalmente la de tener una política arancelaria coordinada para la mayoría de los productos frente a terceros países, favoreciendo el comercio intra regional a expensas de las importaciones provenientes por fuera del bloque. Dentro del sector agrícola argentino, uno de los productos que se ha beneficiado de esta situación ha sido el trigo, que encuentra en el mercado brasileño su principal mercado de exportación; el AEC le brinda un beneficio adicional en relación a otros trigos por fuera del bloque, como es el trigo norteamericano.

<sup>1</sup> El Tratado de Asunción, de 1991, dispone en su artículo 1 que el "Mercado Común implica", entre otras cuestiones, el "establecimiento de un arancel externo común". Por otro lado, el artículo 5 señala que el AEC será uno de los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común, a fin de incentivar "la competitividad externa de los Estados Partes". Finalmente en 1994 fue adoptado el AEC mediante la Decisión 22/94 del Consejo Mercado Común (CMC).

Por otro lado, recientemente las resurgidas negociaciones entre el Mercosur y la UE han despertado inquietud sobre los efectos que podría tener la eliminación del AEC del Mercosur para con la UE.

Por tal motivo, a continuación se presentará una breve descripción de la situación del AEC del Mercosur en términos generales para luego ahondar sobre su importancia para las exportaciones argentinas de trigo y los efectos que podría tener una negociación entre el Mercosur y la UE que implicara una eliminación del AEC del trigo.

## 1. LA COBERTURA Y EL ALCANCE DEL AEC: LISTAS DE EXCEPCIONES, REDUCCIONES TEMPORARIAS Y SECTORES EXCLUIDOS.

En la actualidad el AEC va del 0% al 35% (ver Tabla 1), teniendo los productos con mayor valor agregado, generalmente, un mayor AEC. Sin embargo, a efectos de definir los aranceles, son contemplados además otros aspectos tales como la posibilidad o no de abastecerse regionalmente de insumos.

**TABLA 1. ESTRUCTURA GENERAL DEL AEC DEL MERCOSUR DIVIDIDA POR SECTORES**

| AEC       | SECTORES O PRODUCTOS   |
|-----------|--|
| 35%       | Automóviles (Cap. 87)<br>Textiles (Cap. 57, 61 a 64)   |
| 26% y 28% | Lácteos (Cap. 04) 28%<br>Textiles (Cap. 50 a 56, 58 a 60) 26%  |
| 20%       | Productos de las industrias alimentarias (Cap. 17, 18, 22 y 24)<br>Manufacturas de cuero y peletería (Cap. 42 y 43)<br>Calzado, sombreros y demás (Cap. 64 a 66)<br>Productos cerámicos (Cap. 69)<br>Manufacturas de fundición, de hierro o de acero (Cap. 73) |

|                 |   |
|-----------------|---|
|                 | Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o de reproducción de sonido, aparatos de grabación o de reproducción de imágenes y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos (Cap. 84 y 85) |
|                 | Material de transporte (Cap. 87 y 89)   |
| 20%             | Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos médico quirúrgicos; aparatos de relojería (Cap. 90 y 91)  |
|                 | Armas, municiones y sus partes y accesorios (Cap. 93)   |
|                 | Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios (Cap. 95)   |
|                 | Productos agrícolas: se incluyen lácteos y otros del cap. 04, aceites de soja y girasol, arroz, harina de trigo y derivados.  |
| Entre 12% y 18% | Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados (salvo algunos productos de los capítulos 18 y 23)   |
|                 | En cuanto a bienes no agrícolas (Cap. 28 en adelante), los aranceles varían entre el 0% y el 18%, atendiendo a las necesidades del bloque para proteger o abastecerse de determinados productos.  |
|                 | Animales vivos y productos del reino animal (a excepción de ciertos productos del cap. 04) (Caps. 1 a 5)  |
|                 | Productos del reino vegetal (excepto arroz, harina de trigo y derivados) (Caps. 6 a 14)   |
| 0% a 10%        | Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales (Cap. 23)  |
|                 | Productos minerales (Caps. 25 a 27)   |
|                 | En cuanto a bienes no agrícolas (Cap. 28 en adelante), los aranceles varían entre el 0% y el 18%, atendiendo a  |

Desde su creación el AEC ha sufrido diversas modificaciones, que pueden clasificarse según (a) su carácter temporal, en transitorias y permanentes; (b) su amplitud, en generales o específicas; y (c) la clase de modificación en cambios en el nivel arancelario, en la glosa de la nomenclatura o en ambas. Las modificaciones pueden ser realizadas tanto por el Grupo Mercado Común (GMC) como por el Consejo del Mercado Común (CMC). El primero, lo puede hacer mientras no afecten su estructura general y el segundo puede realizar reformas que sí lo implican.

La idea original del AEC era que se aplicara para la totalidad de los productos comprendidos en el Nomenclador Común del Mercosur (NCM) (que son 9.871 posiciones arancelarias a 8 dígitos del NCM). Sin embargo, desde sus comienzos los países exceptuaron productos y los colocaban en sus listas de excepciones. De 1994 a 2000 se autorizó a la Argentina, Brasil y Uruguay a excluir como máximo a 300 productos (a 8 dígitos del NCM) y a Paraguay hasta 399 productos<sup>2</sup>. De 2001 a la actualidad, esta cantidad de productos ha variado, siendo en la actualidad 100 los ítems (aproximadamente el 1%) de la NCM temporariamente exceptuados del AEC para Argentina y Brasil, 225 para Uruguay (2,3% del NCM) y 649 para Paraguay (6,5% del NCM). Las listas podrán modificarse hasta un 20% de los ítems cada seis meses.

Una norma reciente, la Decisión N° 58/10<sup>3</sup> del CMC, ha venido a poner un límite temporal a estas excepciones. La misma estableció que la vigencia de la Lista Nacional de Excepciones del AEC para Argentina y Brasil será hasta el 31 de diciembre de 2015. Para el caso de Uruguay, podrá exceptuar del AEC 225 bienes hasta el 31 de diciembre de 2017. Y tratándose de Paraguay, podrá exceptuar del AEC 649 códigos hasta el 31 de diciembre de 2019.

Por otro lado, los países tienen regímenes especiales para automotores, bienes de capital, bienes de informática y telecomunicaciones, diversos textiles y azúcar. Estos permiten ampliar este número de excepciones de una manera considerable. Así Brasil totaliza unas 256 posiciones, Argentina 885, Uruguay 2.114 y Paraguay 3.224. Vale destacar que entre los objetivos del Programa de Consolidación de la Unión Aduanera del Mercosur, aprobados en la última cumbre del bloque, se encuentra la armonización de los diversos regímenes de excepciones en los años venideros.

En el caso de Paraguay, utiliza sus excepciones para bajar los aranceles respecto del AEC, ya que sólo 5 posi-

ciones (referidas a flores) poseen alícuotas mayores que las del AEC. Similar es el caso de Uruguay, que aplica aranceles mayores a sólo 9 productos (principalmente aceites vegetales, aunque sobresale el agua edulcorada con un 55%) y utiliza el resto de las partidas aplicando un arancel 0 a la importación de más de 200 productos. Brasil otorga protecciones a productos muy puntuales como neumáticos recauchutados, vinos, grupos electrónicos y arroz. El resto de las excepciones son utilizadas para aplicar aranceles inferiores al que dicta el AEC. Y Argentina, aplica aranceles mayores a un reducido grupo de productos entre los que se encuentra el aceite de oliva, el gluten de trigo, discos para grabar y artículos roscados, entre otros. El resto de las excepciones aplican aranceles más bajos que el AEC, llegando incluso a 0.

El plazo de 2019 coincide con lo propuesto durante la XL Reunión del Consejo del Mercado Común, celebrada el pasado 17 de diciembre. Allí los mandatarios de los países Miembros del Mercosur aprobaron una serie de documentos que aspiran a convertir al bloque en una Unión Aduanera “perfecta” a más tardar el año 2019. Esto implicaría un AEC homogéneo para todo el bloque, sin las perforaciones que actualmente representan toda esta serie de excepciones.

También existe la posibilidad de llevar a cabo una reducción unilateral del AEC en virtud de desabastecimiento. A fin de atenuar los problemas derivados de desequilibrios de oferta y demanda inesperados en virtud de desabastecimiento en el MERCOSUR, la Resolución 69/0 del Grupo Mercado Común (GMC) permite a los Estados Partes aplicar a los productos que se encuentren en dichas condiciones reducciones temporarias al AEC, con plazos de vigencia definidos y limitadas a contingentes. Esta excepción le ha servido a Brasil en el 2008 para suspender temporariamente el AEC del trigo, ante la dificultad de Argentina de abastecerlo completamente.

La medida tiene carácter puntual y excepcional. No puede concedérsele en forma simultánea a más de 20 códigos, salvo en los casos de calamidad o riesgo de la salud pública, situaciones para las que no se considerará dicho límite. La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) es el órgano encargado de administrar este tipo de cambios.

Finalmente, a modo de ejemplo en la Tabla 2 se lista el AEC de los principales productos exportados por Argentina a Brasil, para dar un orden de magnitud del beneficio que supone esta herramienta para las exportaciones argentinas al principal socio del bloque.

<sup>2</sup> Artículo 4 de la decisión 7/94 del CMC.

<sup>3</sup> 16 de diciembre de 2010.

**TABLA 2. AEC EN LOS PRINCIPALES RUBROS EXPORTADOS POR ARGENTINA A BRASIL (MILES DE DÓLARES Y %)**

| CÓDIGO DEL PRODUCTO | DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO   | PROM. 07-09 | AEC | ARGENTINA | BRASIL |
|---------------------|--|-------------|-----|-----------|--------|
| 87032310            | Vehículos automóviles para transporte de personas de cilindrada superior a 1500 cm <sup>3</sup> pero inferior o con capacidad de transporte de personas sentadas inferior o igual a 6, incluido el conductor   | 1.238.892   | 20  | 35        | 35     |
| 10019090            | Los demás trigo y morcajo o tranquillon: los demás   | 1.007.506   | 10  |           |        |
| 27101141            | Aceites livianos "ligeros" y preparaciones, de petróleo o de mineral bituminoso, que destilen, incl. las pérdidas, una proporción >= 90% en volumen a 210 °c: naftas: para petroquímica  | 845.562     | 0   |           |        |
| 87042190            | Los demás vehículos automóviles para el transporte de mercancías de peso total con carga máxima inferior o igual a 5 t: los demás  | 734.075     | 20  | 35        | 35     |
| 87032100            | Los demás vehículos con motor de émbolo o pistón alternativo, de encendido por chispa de cilindrada inferior o igual a 1.000 cm <sup>3</sup>   | 568.390     | 20  | 35        | 35     |
| 87084090            | Partes y accesorios de vehículos automóviles de las partidas 8701 a 8705: cajas de cambio y sus partes: las demás  | 298.518     | 18  |           |        |
| 27101149            | Aceites livianos "ligeros" y preparaciones, de petróleo o de mineral bituminoso, que destilen, incl. las pérdidas, una proporción >= 90% en volumen a 210 °c: naftas: las demás  | 258.593     | 0   |           |        |
| 11010010            | Harina de trigo y de morcajo o tranquillon: de trigo   | 206.906     | 12  |           |        |
| 87032210            | Vehículos automóviles para transporte de personas de cilindrada superior a 1000 cm <sup>3</sup> pero inferior o igual a 1.500 cm <sup>3</sup> : con capacidad de transporte de personas sentadas inferior o igual a 6, incluido el conductor   | 203.810     | 20  |           |        |
| 39019090            | Los demás polímeros de etileno en formas primarias: los demás  | 155.431     | 14  |           |        |
| 27111300            | Butanos, licuado.  | 148.641     | 0   |           |        |
| 11071010            | Malta, sin tostar: entera o partida  | 131.744     | 14  |           |        |
| 38089323            | Insecticidas, raticidas y demás antirroedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, desinfectantes y productos similares, presentados en formas o en envases para la venta al por menor, o como preparaciones o artículos tales como cintas, mechas y velas, azufradas, y papeles matamoscas: Los demás: Herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas (descripción detallada no disponible) | 127.784     | 14  |           |        |
| 87043190            | Los demás vehículos para el transporte de mercancías con motor de émbolo de encendido por: los demás   | 125.029     | 20  | 35        | 35     |
| 87082999            | Las demás partes y accesorios de carrocería, incluidas las cabinas, excepto cinturones de seguridad.   | 117.242     | 18  |           |        |
| 27111290            | Propano, licuado: los demás  | 114.439     | 0   |           |        |
| 08082010            | Peras y membrillos frescos: peras  | 91.358      | 10  |           |        |
| 27090010            | Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos: de petróleo   | 88.479      | 0   |           |        |
| 39012029            | Polietileno de densidad igual o superior a 0,94: sin carga : los demás   | 87.096      | 14  |           |        |
| 40111000            | Neumáticos nuevos de caucho del tipo utilizado en automóviles de turismo (incluidos: familiar)   | 86.949      | 16  |           |        |

Fuente: Fundación INAI en base a TradeMap

Nota: en las columnas Argentina y Brasil se coloca el arancel de importación de cada uno de los países cuando este éste es distinto del AEC.

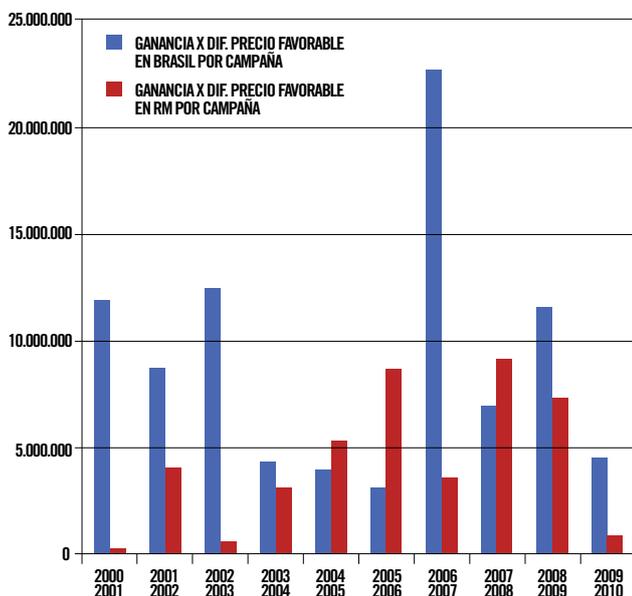
## 2. LA IMPORTANCIA DEL AEC PARA LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS DE TRIGO

El mercado brasilero es uno de los principales importadores de trigo del mundo, por un monto aproximado de 6 millones de toneladas anuales. La participación de las exportaciones argentinas en las importaciones brasileñas ha sido muy importante históricamente, con porcentajes de participación que superaban el 90% (en 2001 fue del 97%). Sin embargo, en los últimos dos años (2009 y 2010) dicha participación ha caído a un monto cercano al 60%.

La protección del Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur del 10% ha contribuido al fortalecimiento de los vínculos comerciales entre ambos países, y ha permitido un diferencial favorable para los precios del trigo argentino exportado a Brasil, en relación al precio de exportación a otros destinos, en la mitad de los meses contenidos en el período 2001-2010.

Según estimaciones del INAI, este diferencial favorable en el mercado brasilero ha generado un beneficio en las 10 últimas campañas analizadas, que incluso ha sido superior al producido por las exportaciones de trigo al resto del mundo en 7 de las 10 campañas (Gráfico 1).

### GRÁFICO 1. GANANCIAS ESTIMADAS POR DIFERENCIAL DE PRECIOS EN EL MERCADO BRASILEIRO Y EN EL RESTO DEL MUNDO PARA TRIGO ARGENTINO



Fuente: elaboración de Fundación INAI en base a NOSIS.

Por otro lado, en febrero de 2008, frente a las restricciones impuestas a la exportación de trigo por parte de Argentina, Brasil eliminó el AEC del 10%, autorizando la importación de 2 millones de toneladas de trigo, libre de impuestos, de países no miembros del Mercosur.

La medida estuvo vigente hasta agosto de dicho año y se basó en la necesidad de “evitar el desabastecimiento interno” ante las interrupciones de las exportaciones de trigo de Argentina.

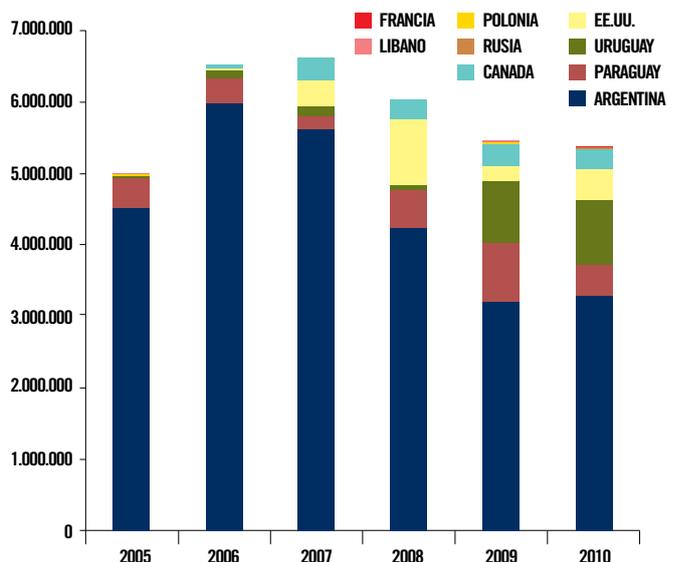
En dicha ocasión EE.UU. aumentó considerablemente sus exportaciones a Brasil (Gráfico 2), mientras que Canadá tiene una participación relativamente estable. Sin embargo, EE.UU. y Canadá aumentan las ventas a los estados del sur de Brasil (Tabla 3).

Durante 2009, ante la caída de la producción argentina, el sector privado agrícola de Brasil presentó una petición para que el trigo fuera nuevamente incluido en la lista de productos exceptuados del AEC del bloque, que fue desestimada por el gobierno de ese país.

En 2009 y 2010, ante la falta de exportaciones argentinas y la restitución del AEC, que les brinda una protección en relación al trigo norteamericano, fueron Paraguay y Uruguay quienes aumentaron el suministro a Brasil (Gráfico 2).

La participación de nuestros socios en el Mercosur en las importaciones brasileñas viene creciendo de la mano del aumento de la producción de trigo en dichos países, situación inversa a la que se produce en la Argentina.

### GRÁFICO 2. IMPORTACIONES TOTALES BRASILEÑAS POR PAÍS DE ORIGEN (2005-2010, EN TONELADAS)



Fuente: Elaboración de Fundación INAI en base a NOSIS.

Durante el período que se eliminó el AEC en 2008 no se registraron importaciones por parte de Brasil de países miembros de la UE. Esto podría deberse a que parecería que, para la mayor cantidad de semanas, los precios FOB de Francia no tuvieron una diferencia marcada con los de

Argentina. Si a ello se agrega el mayor costo de transporte que debería pagar el trigo francés más una preferencia por el tipo de trigo argentino vis a vis el de Francia, no habría existido atractivo para importar desde este último país.

Asimismo, en el período analizado (2005-2010), los únicos países de la UE que exportaron a Brasil fueron Polonia y Francia, en octubre de 2009 y octubre de 2010 respectivamente, pero sólo en pequeñas cantidades.

A modo de síntesis, se destaca EE.UU. como exportador a Brasil en el período en el que se eliminó el AEC, ante la caída de las exportaciones argentinas.

### 2.1 Efectos de una eliminación del AEC para todos los orígenes utilizando el PEATSim-AR

Por otro lado, se utilizó el modelo PEATSim-AR que la Fundación INAI está desarrollando en el marco del proyecto BID – FOMIN, a los efectos de intentar cuantificar la dirección y magnitud aproximada de los cambios que se producirían de eliminarse el AEC del 10% para el trigo.

Del análisis se desprende que, ante esta situación, se produciría una caída de nuestras exportaciones a Brasil del 9,6%, aproximadamente 500 mil toneladas; magnitud similar al incremento de las ventas de EE.UU. a Brasil durante el período en el que se eliminó el AEC en 2008.

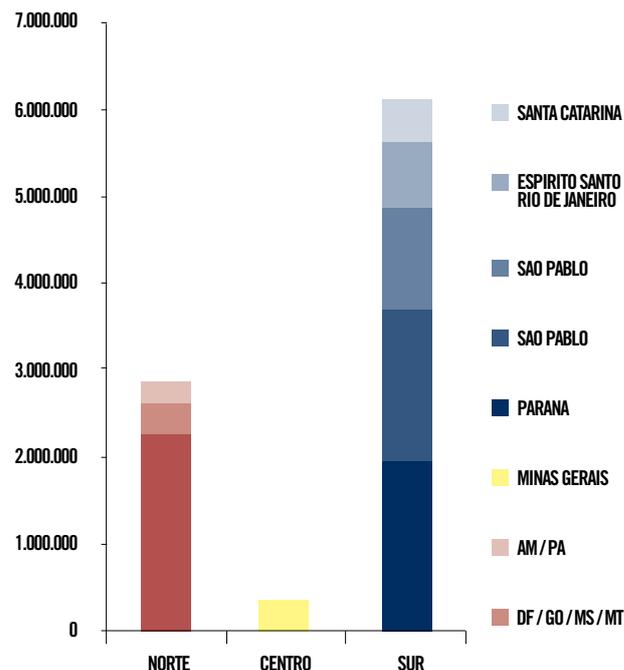
Por otro lado, el estudio también muestra que el precio de exportación de Argentina a todos los destinos (no sólo a Brasil) caería en un 1,7%, las cantidades totales exportadas a todos los destinos harían lo mismo en un 1,1% y las cantidades producidas en Argentina caerían en un 0,7%.

### 3. LA IMPORTANCIA DEL AEC TANTO PARA LAS IMPORTACIONES BRASILEÑAS DE LOS ESTADOS DEL NORTE COMO DEL SUR

Más del 95% de la producción de trigo en Brasil se desarrolla en los estados del sur y principalmente en los de Paraná y Rio Grande do Sul.

La molienda también se desarrolla principalmente en los estados del sur de Brasil, pero con un porcentaje menor al de la producción de trigo (Gráfico 3). En 2009, la misma representó el 66% del total molido en Brasil, concentrado principalmente en los estados de Paraná, San Pablo y Rio Grande do Sul. Por otro lado, la molienda del norte no es para nada despreciable, representando en 2009 un 31% del total, principalmente en los estados del noreste brasileño.

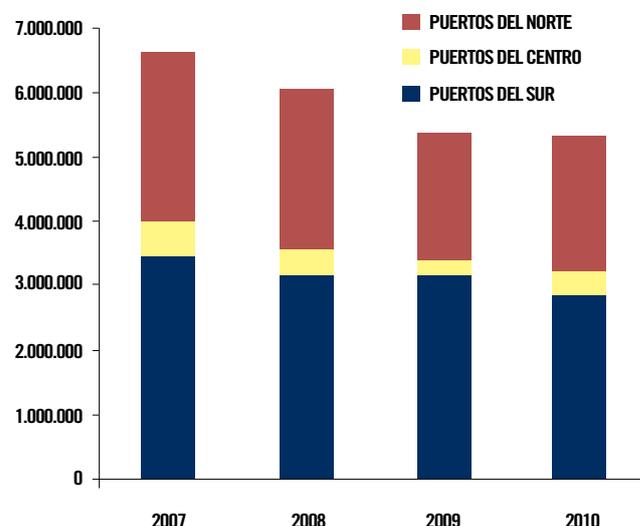
### GRÁFICO 3. MOLIENDA DE TRIGO EN BRASIL POR REGIÓN



Fuente: elaboración de Fundación INAI en base a Abitrito.

Las importaciones se realizan principalmente por el sur y norte de Brasil, recibiendo una pequeña porción la región del centro, tal como ha sido definida en este trabajo (Gráfico 4). En promedio, ingresan por el sur el 54% de las importaciones de trigo de Brasil (3,1 millones de Tn. aproximadamente.), por el norte el 40% (2,3 millones de Tn.) y por el centro el 6% restante (400 mil Tn.).

### GRÁFICO 4. IMPORTACIONES BRASILEÑAS DE LOS PRINCIPALES PROVEEDORES (ARGENTINA, CANADÁ, EE.UU., PARAGUAY, UE Y URUGUAY) DESAGREGADAS POR PUERTOS DE ENTRADA (2007-2010, EN TONELADAS)



Fuente: elaboración de Fundación INAI en base a NOSIS.

Observando en conjunto los gráficos anteriores, se deduce que en el norte la molienda se realiza principalmente a base de trigo importado (70% aproximadamente), mientras que en el sur se hace mezclando 50% trigo brasileño, 50% trigo importado. El resto de la producción brasileña de trigo se exporta.

La Tabla 3 muestra la importancia de los puertos del norte, sur y centro de Brasil para cada uno de los orígenes de las importaciones brasileñas. Además, de la misma se deduce cuáles son los principales competidores de Argentina dependiendo de la localización de los puertos de entrada.

La primera conclusión que se extraen de dicha tabla es que para Argentina las regiones del norte y sur son las más importantes como destino de sus exportaciones de trigo, aunque las ventas del país vienen cayendo ininterrumpidamente en las tres regiones, salvo en 2010 cuando se recuperan levemente, en las regiones del centro y sur.

Asimismo, se observa que en el norte la competencia está dada por Canadá y EE.UU., y en los últimos años se ha sumado Uruguay. En el 2008, año en el que se eliminó el AEC, EE.UU. ha tenido una participación muy importante en esta región.

**TABLA 3. IMPORTANCIA DE CADA UNO DE LOS PUERTOS PARA LAS IMPORTACIONES DE TRIGO DESDE CADA UNO DE LOS PRINCIPALES ORÍGENES (2007-2010, EN % Y EN TONELADAS)**

| <b>Puertos del Norte (%)</b>  | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| EE.UU.                        | 84          | 67          | 64          | 88          |
| Canadá                        | 92          | 68          | 95          | 52          |
| UE                            | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Uruguay                       | 33          | 51          | 38          | 39          |
| Paraguay                      | 0           | 0           | 4           | 0           |
| Argentina                     | 35          | 38          | 40          | 37          |
| <b>Puertos del centro (%)</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| EE.UU.                        | 4           | 5           | 5           | 0           |
| Canadá                        | 1           | 0           | 0           | 6           |
| UE                            | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Uruguay                       | 2           | 18          | 1           | 16          |
| Paraguay                      | 0           | 1           | 2           | 0           |
| Argentina                     | 10          | 8           | 6           | 7           |
| <b>Puertos del Sur (%)</b>    | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| EE.UU.                        | 13          | 28          | 31          | 12          |
| Canadá                        | 6           | 32          | 5           | 42          |
| UE                            | 0           | 0           | 100         | 100         |
| Uruguay                       | 65          | 31          | 60          | 46          |
| Paraguay                      | 100         | 99          | 95          | 100         |
| Argentina                     | 55          | 54          | 54          | 56          |
| <b>Toneladas</b>              |             |             |             |             |
| <b>Total</b>                  | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| EE.UU.                        | 354.065     | 924.793     | 214.154     | 425.414     |
| Canadá                        | 340.991     | 272.889     | 302.324     | 288.339     |
| UE                            | 0           | 0           | 26.156      | 43          |
| Uruguay                       | 146.219     | 88.156      | 843.311     | 895.577     |
| Paraguay                      | 153.405     | 519.952     | 811.456     | 444.406     |
| Argentina                     | 5.629.890   | 4.234.385   | 3.215.311   | 3.278.460   |

Fuente: elaboración de Fundación INAI en base a NOSIS.



En la región del centro, Argentina tiene una posición dominante, aunque en 2008 EE.UU. incrementó su participación y en 2010 Uruguay reemplazó a la Argentina en la provisión al mercado brasileño de una importante cuantía.

En las importaciones registradas por los puertos del sur, la competencia está dada principalmente por Paraguay y Uruguay; aunque en 2008, cuando se eliminó el AEC, se permitió la entrada de trigo de EE.UU. Canadá exporta a la región pero sólo en pequeñas cuantías.

#### **4. CONSECUENCIAS DE UNA POSIBLE ELIMINACIÓN DEL AEC DEL TRIGO EN LA NEGOCIACIÓN MERCOSUR-UE**

##### **4.1. Estado actual de la negociación respecto al AEC del trigo con la UE**

Luego de 6 años de parálisis, en el 2010 se retomaron las negociaciones entre el Mercosur y la UE. En marzo de 2011 estaba programado el primer intercambio de ofertas en esta nueva etapa de negociaciones, pero al momento de escribir este artículo no se había realizado aún. En principio, el Mercosur iba a presentar la misma oferta de 2004, que respecto al trigo implicaba una desgravación del AEC del 10% al cabo de 10 años.

Por el momento, el Ministerio de Agricultura de Argentina no estaría dispuesto a excluir al trigo de la desgravación total dado que no quiere mostrarle a la UE una actitud reticente a la firma del acuerdo.

El Centro de Exportadores de Cereales ha solicitado a este Ministerio que no se realice ningún tipo de reducción del AEC. Es pertinente destacar que para modificar la posición del Mercosur, es necesario primero negociar hacia el interior del Mercosur y para ello la Argentina tendrá que, según lo informado por negociadores argentinos, justificar el porqué de la “sensibilidad” del trigo a sus socios del Mercosur.

De esta manera, una de las posibles vías de acción que baraja el Ministerio de Agricultura es amparar la no desgravación, o desgravación parcial del AEC del trigo, en la existencia de subsidios a la producción por parte de la UE. Sin embargo, debido a las grandes reformas que ha hecho la UE en lo que respecta al desacople de los subsidios a la producción, se torna muy difícil asociar los subsidios que el bloque europeo le otorga a sus agricultores con la producción específica del trigo.

Considerando como de Caja ámbar, es decir totalmente vinculados a la producción, toda la ayuda “asignable” a la producción de trigo en la UE, se simuló con el modelo PEATSim-AR y el ATPSM de la UNCTAD los

## Según el modelo PEATSim-AR, la apertura del mercado europeo para el trigo argentino unido a la eliminación del AEC únicamente para con la UE es el mejor o menos malo de los escenarios de posible eliminación del AEC.

efectos de su eliminación para la Argentina y la UE. Los resultados alcanzados por ambos modelos son bastante parecidos.

En Argentina, la eliminación de los subsidios de la UE produciría un incremento de la producción cercano al 1%, un aumento de las exportaciones a todos los destinos y de los precios FOB aproximadamente del 2%, y una expansión muy pequeña de las exportaciones argentinas a la UE. Ambos modelos proyectan aumentos de exportaciones a la UE que no superan las 150 mil toneladas.

Respecto de la UE, la eliminación de dichos subsidios ocasionaría una caída de la producción, exportación y precio recibido por el productor y un aumento de las importaciones de trigo. La producción lo haría en un 4%-5%, las exportaciones totales en un 7,7% y 5% y el precio al productor en un orden del 10%.

### 4.2 Posible amenaza del trigo francés ante la eliminación del AEC del trigo para con la UE

Principalmente, la amenaza estaría respecto de las compras de los molinos ubicados en el norte de Brasil, que serían de más fácil acceso para la UE y representan entre el 35% y el 40% de las exportaciones argentinas de trigo a Brasil. Sin embargo, no habría que descartar la posibilidad de que también la UE pudiera incrementar sus ventas al sur de Brasil, tal como lo han hecho EE.UU. y Canadá, en ocasión de una eliminación del AEC. Véase, además, que la Tabla 1 muestra que la pequeña cuantía importada de la UE en 2009 y 2010 ocurrió por puertos del sur.

Según lo que se ha analizado en las páginas anteriores, por el momento los países de la UE no han tenido un rol importante en el mercado brasileño. Algunas razones serían:

- Históricamente el precio del trigo francés fue superior al precio del trigo argentino.
- La calidad del trigo francés no se adecuaba a las necesidades del mercado brasileño.

Sin embargo, esta situación puede cambiar. Respecto de la diferencia de precios, desde mediados de 2008 hasta mediados de 2010, el precio del trigo francés fue inferior al precio del trigo argentino. A su vez, sumando a los precios FOB los gastos de flete e impuesto a la marina

mercante, entre diciembre de 2009 y abril de 2010, período en el que Argentina concentra la mayor parte de los embarques, el trigo francés podría haber ingresado a un precio más bajo que el argentino, incluso pagando el AEC del 10%.

Esto difícilmente podría haber ocurrido de no mediar las políticas que rigieron en Argentina en el período analizado, que redujeron el área sembrada de 5,5 millones de hectáreas en la campaña 2007/08 a 3,3 millones de hectáreas en 2009/10. Si bien en la última campaña, la 2010/11, el área se recupera un poco (4,4 mills. de has.) aún no alcanzó los niveles de 2007/08. La cosecha de 14 millones de Ton aproximadamente se debe, en buena parte, entonces, a los rendimientos por hectárea extraordinarios.

Asimismo, el trigo argentino parece adecuarse mejor a las necesidades de Brasil que el trigo francés, ; pero de mediar un período prolongado en el que el precio del trigo francés sea inferior al precio del trigo argentino, podrían darse condiciones para que los molinos brasileños se vean incentivados a mezclar trigo francés con canadiense, por ejemplo, para obtener una calidad similar a la Argentina o incluso podría suceder que en el mediano plazo el trigo francés se adecue a las necesidades brasileñas.

### 4.3. Efectos de una eliminación del AEC del trigo únicamente con la UE utilizando PEATSim-Ar y enfoque de negociación de Nash y apertura del mercado europeo para el trigo argentino y los productos de la cadena del trigo.

Respecto a la simulación con el modelo PEATSim-Ar, se simulan cuatro escenarios alternativos, bajo los cuales las importaciones brasileñas desde la UE ante la eliminación del AEC tienen distintos niveles, y por lo tanto, mayor o menor impacto sobre los precios y exportaciones argentinas. Asimismo, se incluye una apertura de cuota por parte de la UE de 1 millón de toneladas de trigo, según el último pedido del MERCOSUR. Esta cuota se asignó entre los miembros del MERCOSUR según el comercio del año 2004, lo que da como resultado una cuota en trigo para Argentina de 857 mil toneladas.

Si bien las caídas en las cantidades exportadas a Brasil pueden ser significativas (entre el -2,3% y el -13%), el impacto en el precio de exportación a todos los destinos no es grande (0,2% a -1,5%), aunque se debe considerar que este precio es un promedio para todos los destinos; el modelo no puede diferenciar los precios de exportación de Argentina hacia distintos destinos.



En todos los escenarios de la tabla se registra, además, un crecimiento del comercio hacia la UE, que sólo en un escenario (de menores ventas de la UE a Brasil) llega a compensar las pérdidas observadas en el mercado brasilero, y aún así los beneficios son pequeños (aumento del 0,2% de las exportaciones totales argentinas de trigo). Este flujo de comercio, además, no llega a completar la cuota asignada a la Argentina.

Según el modelo PEATSim-AR, la eliminación del AEC únicamente con la UE sería menos dañina para Argentina, que eliminarlo para todos los orígenes, porque dejaría afuera de dicha eliminación a los países que no pertenecen a la UE. Las importaciones procedentes de la UE serían menores, si Argentina dispone de un excedente significativo de trigo para exportar.

Según el modelo PEATSim-AR, la apertura del mercado europeo para el trigo argentino unido a la eliminación del AEC únicamente para con la UE es el mejor o menos malo de los escenarios de posible eliminación del AEC. Sin embargo, las cifras que arroja la simulación del modelo no son para entusiasmar a los integrantes de la cadena de valor del trigo para exportación. No habría exportaciones de significación de Argentina a países de la UE porque los precios de la UE son bajos, en comparación con los de Argentina colocados en la UE, aunque el modelo puede estar

subestimando.

Por otro lado, el diferencial de precios favorable en el mercado brasilero se reduciría ante la eliminación del AEC debido a la amenaza que significa la posibilidad de comprar en otro origen, incluso en el caso que las importaciones de Brasil de la UE se mantengan en niveles nulos o bajos y el precio del trigo francés sea más alto que el precio del trigo argentino. Esto surge del enfoque de negociación de Nash. Dicho enfoque, a diferencia de lo que sucede con el PEATSim-AR, permite contemplar el efecto sobre la variación de precios de las exportaciones de Argentina a Brasil derivada de una amenaza de comprar en otro origen, lo cual influye en el proceso de negociación para la fijación del precio entre Argentina y Brasil.

Bajo este enfoque, cuanto mayor sea el porcentaje de trigo francés que se utiliza en una supuesta mezcla que reemplace al trigo argentino y/o mayor sea el poder de negociación de Argentina para con los molinos brasileños, mayor sería la variación del precio del trigo argentino exportado a Brasil ante una eliminación del AEC.

Si bien ninguno de los dos enfoques permite dar respuestas definitivas, identifican cuáles son los factores relevantes a tener en cuenta.



Asimismo, de persistir la oferta de la UE del 2004, respecto de los productos elaborados a base de trigo tampoco se observa un potencial significativo de acceso a la UE. La oferta de la UE en muy pocos casos consiste en eliminar totalmente el arancel de importación; por el contrario, ofrece en la mayoría de los casos una preferencia fija del 20% o del 50%, o incluso postula excluir a ciertos productos de la negociación.

## 5. CONCLUSIONES GENERALES

Tras 20 años de su creación, el Mercosur aún no posee un AEC coordinado y homogéneo para los cuatro miembros del bloque. Dicha situación continuará hasta tanto no se eliminen las excepciones nacionales y los regímenes especiales que producen numerosas perforaciones en el mismo. El objetivo de eliminación de las listas, para el año 2019 puede considerarse un avance, siempre y cuando el mismo se cumpla.

Es fundamental contar con esta herramienta comercial, a fin de la protección de ciertos sectores y el estímulo de otros, conforme a la variación de alícuotas. Es notable la influencia del mismo en las exportaciones de Argentina hacia Brasil, como se ha mostrado supra.

Ante una eliminación del AEC vigente para el trigo, existen riesgos de que algunos países miembros de la UE hagan perder a las exportaciones argentinas de este producto tanto cantidad como precio en el mercado brasileño. Concederle a la UE una preferencia del 100%, mientras paralelamente se daña el potencial productivo del trigo argentino, agrega un significativo factor de incertidumbre a la producción y exportación argentina de trigo.

Dadas las condiciones actuales, la cadena de valor del trigo tiene muy poco para ganar en los mercados de la UE, incluso con una eliminación total de las protecciones en frontera de la UE.

Sin embargo, sería conveniente que el MERCOSUR solicitase la eliminación de las protecciones en frontera que tiene la UE para una larga serie de productos procesados. La oferta exportable de algunos de estos bienes podría desarrollarse en un futuro de mediano plazo con beneficios para la cadena de valor del trigo, dados por una mayor integración agroindustrial, mayor integración territorial, mayor incorporación de PYMES al proceso exportador, generación de empleos, aumento del valor unitario promedio de exportaciones, menor volatilidad del valor de exportaciones y mayor valor de exportaciones. ●