

La política comercial agropecuaria colombiana en el contexto internacional

José Antonio Ocampo*

Abstract

This paper argues that the protection of the agricultural sector in Colombia has been unstable since the country opened up its economy and, except for a few products, the effective protection is now low due to the effects of the free trade agreements in place. Compared to OECD and other Latin American countries, general service support is very limited. Direct producer support, provided by protection and some fiscal resources, is more important, but it is highly dependent on the real exchange rate: it tends to increase when the exchange rate appreciates, and to fall when it depreciates. The paper also argues that several products there is a need for measures to face international markets (and thus prices) that are not transparent, due to government interventions by other countries. On the basis of these considerations, it proposes public sector policies in four areas: larger general service support; an ambitious strategy to diversify agricultural exports; prudent management of remaining protection; and novel policies to manage international price cycles and perhaps a mechanism to partially stabilize the effects of exchange rate fluctuations on the sector.

Resumen

Este ensayo arguye que la protección al sector agropecuario ha sido inestable en Colombia desde el proceso de apertura económica y que, salvo por unos pocos productos, la protección efectiva es reducida, debido al efecto de los tratados de libre comercio en pie. En comparación con indicadores de países de la OCDE y otros latinoamericanos, señala que el apoyo al sector que se otorga a través de servicios generales es extremadamente bajo. Los apoyos directos a los productores, que brinda el sistema de protección y algunos recursos fiscales, son más importantes, pero son muy sensibles a la tasa de cambio: tienden a elevarse con la revaluación del peso, y a reducirse con la devaluación. Argumenta, además, que en varios productos se requieren medidas para enfrentar mercados (y, por ende, precios) internacionales que no son transparentes, debido a fuertes intervenciones por parte de los gobiernos de otros países. Con base en estas consideraciones, el trabajo propone políticas para el sector en cuatro áreas: mejorar los apoyos al sector a través de servicios generales; una estrategia ambiciosa de diversificación de las exportaciones agropecuarias; un manejo prudente de la protección remanente; y estrategias novedosas para manejar los ciclos de los precios internacionales y quizás un mecanismo que estabilice parcialmente el efecto de las fluctuaciones de la tasa de cambio sobre el sector.

*La política comercial agropecuaria colombiana en el contexto internacional
Commercial policy in the agricultural sector in Colombia in an international context*

*Keywords: Agricultural sector, General services, Direct income support, International Markets, Protection, Export diversification
Palabras clave: Sector agropecuario, Servicios generales, Apoyos directos, Mercados internacionales, Protección, Diversificación de exportaciones
Clasificación JEL: F13, F14, Q17, Q18*

*Primera versión recibida el 12 de julio de 2018; versión final aceptada el 23 de julio de 2018
Coyuntura Económica. Volumen XLVII, Nos. 1 y 2 Junio-Diciembre de 2017, pp. 49-95. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia*

* Co-Director del Banco de la República. Este estudio fue elaborado para la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y entregado a dicha entidad a comienzos de 2017, antes de asumir mis funciones de co-Director. Incluye datos hasta 2015 o 2016, según el caso, aunque se han hecho algunas actualizaciones para esta publicación. El estudio fue elaborado en conjunto con Alejandro Vélez Goyeneche, Vicepresidente Técnico de la SAC y con el apoyo de Edwin René García Márquez y Juan Andrés Páez. Agradezco también la colaboración de Juan David Torres Alarcón en la terminación de esta versión.

I. El proceso de apertura

A. El proceso de apertura

La evolución de la política comercial agropecuaria colombiana puede dividirse en dos etapas diferentes a partir del proceso de apertura económica de comienzos de la década de los años 1990, que expuso al sector, como al resto de la economía colombiana, a una mayor competencia internacional. La apertura puso fin a la política que estuvo en pie durante un largo tiempo, caracterizada por la fuerte intervención en el comercio exterior de productos agropecuarios, mediante la cual el Estado permitía solamente las importaciones necesarias para cubrir los déficit de abastecimiento interno, fomentaba activamente las exportaciones con instrumentos de distinto tipo e intervenía directamente en la comercialización de las cosechas, además de proveer las políticas internas necesarias para estimular la producción.

La primera de estas dos etapas de la política comercial corresponde al proceso de apertura económica en general, unida a la suscripción del tratado que creó la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la consolidación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). La segunda, que es

característica del nuevo siglo, es la firma de un conjunto amplio de tratados de libre comercio (TLCs).

1. La "Apertura Económica" y la OMC

Con la apertura económica de comienzos de los 1990 y las reformas paralelas de modalidades de intervención específicas para el sector se desmontaron los instrumentos tradicionales de política sectorial, con lo cual se generaron fuertes cambios en la formación de los precios de productos agropecuarios. Estas reformas incluyeron:

- ❑ La eliminación de la Licencia Previa a las importaciones de estos productos, con el paso correspondiente al régimen de Libre Importación.
- ❑ La abolición del control de importaciones por parte del Ministerio de Agricultura de Colombia, el cual ostentaba además la condición de ser el único ente autorizado a realizar importaciones de productos agropecuarios para cubrir los déficits de la demanda interna, ya sea de manera directa a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA, o de los "Contratos de Importación con Terceros"¹.

¹ El Contrato de Importación entre el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) y terceros importadores eliminaba puntualmente el requisito de licencia previa para que los importadores pudieran abastecerse de materias primas en casos de faltantes. No eliminaba el pago de aranceles y normalmente se hacía condicionando a la adquisición de cosechas nacionales. Esencialmente se utilizó para trigo, sorgo, maíz, cebada y soya.

- Reducción de los aranceles de importación a una estructura simple, con dos niveles para bienes finales, del 15% y 20%, dependiendo de la sensibilidad de la producción interna.
- Eliminación del sistema de mercadeo de productos agropecuarios regulado por el Estado a través del IDEMA y eliminación de precios de sustentación y de los precios oficiales de productos agropecuarios.

Las reformas también incluyeron la creación de dos nuevos instrumentos específicos de política comercial agropecuaria:

- El primero fue el Sistema de Franjas de Precios, adoptado por el gobierno colombiano en 1991 y transformado en 1994, con algunas modificaciones, en el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), mediante la Decisión 371 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (hoy Comunidad Andina de Naciones, CAN). Este sistema fue establecido como un mecanismo de estabilización del costo de importación para corregir la alta volatilidad de los precios internacionales, a fin de generar estabilidad en los ingresos de los productores nacionales de los bienes que hacen parte de la franja. Incluye un componente de

protección a la producción, o arancel fijo, y un componente de estabilización, o arancel variable. El nivel mínimo del arancel total es 0% en períodos de precios altos en el mercado internacional y el máximo es el techo consolidado ante la OMC, que fue estimado precisamente para darle el margen adecuado al funcionamiento de las franjas. El sistema cubrió inicialmente 11 grupos de productos y, en su modalidad andina, 13² productos marcadores y 145³ vinculados.

- El segundo instrumento son los Fondos de Estabilización de Precios (FEP), que crean una cuenta de compensación mediante la cual los beneficiarios de mejores precios por venta de sus productos en el mercado interno compensan a los productores que colocan parte de su producción o toda ella en los mercados externos a menor precio, logrando con ello la indiferencia entre vender en el mercado externo o interno. Este instrumento es optativo para aquellos sectores que lo quieran utilizar; se ha aplicado (aunque sin gran consistencia a lo largo del tiempo) a cinco productos: azúcar, aceites y grasas vegetales, carne de res, cacao y algodón.

Por su parte, en el marco de la OMC, que inició sus labores en 1994, se consolidaron, como se seña-

² Aceite Crudo de Soya, Aceite Crudo de Palma, Arroz, Azúcar Crudo, Azúcar Blanco, Carne de Cerdo, Cebada, Frijol Soya, Leche en Polvo, Maíz Blanco, Maíz Amarillo, Trigo y Trozos de Pollo.

³ De acuerdo con la nomenclatura NANDINA de 1994.

ló, los aranceles máximos aplicables. El país quedó sujeto, además, a las normas especiales sobre subsidios y salvaguardias de dicha Organización, pero uno de sus instrumentos, la Salvaguardia Especial Agropecuaria, resultó a la postre inaplicable para el país, por cuanto este instrumento, de carácter automático, solo opera ante la insuficiencia arancelaria; en la medida que la consolidación arancelaria de Colombia permite elevar los aranceles hasta el máximo consolidado, lo cual resulta teóricamente suficiente, el activador de la salvaguardia resulta inoperante.

En este período se consolidó, finalmente, la Comunidad Andina de Naciones como la zona de libre comercio más profunda en la que participa Colombia, con algunos elementos de unión aduanera. Al mismo tiempo, el país concretó las dos primeras negociaciones de Zonas de Libre Comercio con países de la ALADI⁴: el Acuerdo de Complementación Económica con Chile y el Grupo de los Tres entre México, Colombia y Venezuela⁵. En estos acuerdos los principales productos cobijados con los instrumentos de política antes señalados fueron excluidos de los programas de desgravación arancelaria, o se hicieron concesiones solo en el componente de protección o arancel fijo del sistema de estabilización de precios (SAFP). De la misma manera, en 1996 inició el proceso de negociación comercial

comunitario CAN con el bloque del MERCOSUR. El acuerdo correspondiente fue suscrito en el año 2004 y entró en vigencia en el 2005.

2. *La era de los acuerdos bilaterales o plurilaterales de libre comercio*

En la primera década del siglo XXI, e influenciado por el fracaso de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Colombia se dio a la tarea de profundizar su relacionamiento comercial con diversos países y bloques comerciales, para lo cual emprendió una serie de negociaciones con países de interés, entre las que se destacan los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y la Unión Europea. Varios de estos acuerdos han entrado en vigencia solo en la segunda década del siglo. La firma de estos acuerdos ha modificado sustancialmente las condiciones de competencia de la economía en su conjunto y la del sector agropecuario en particular.

En los diez últimos años, el país ha negociado 14 acuerdos comerciales y se encuentra en proceso de negociación de dos adicionales con Japón y Turquía. Los principales acuerdos son los siguientes:

- Triángulo Norte Centro Americano, suscrito en 2008 y entró en vigencia en 2009. A él se agrega

⁴ ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

⁵ Posteriormente (2006), este acuerdo quedó reducido a uno bilateral entre Colombia y México, ante el retiro de Venezuela.

el que se firmó con Costa Rica el 22 de mayo de 2013, fue aprobado con la Ley 1763 del 15 de julio de 2015 e implementando mediante Decreto 1231 del 29 de julio de 2016.

- ❑ Canadá, suscrito el 21 de noviembre de 2008, y aprobado mediante la Ley 1363 del 9 de diciembre de 2009.
- ❑ Suiza (EFTA) se suscribió el 25 de noviembre de 2008 y fue aprobado mediante la Ley 1372 del 7 de enero de 2010.
- ❑ Estados Unidos, suscrito el 22 de noviembre de 2006 y que rige a partir del Decreto 993 del 15 de mayo de 2012.
- ❑ Alianza Pacífico (México, Perú, Chile y Colombia), lanzada en abril de 2011 y constituida formal y jurídicamente el 6 de junio de 2012.
- ❑ Unión Europea, se suscribió el 26 de junio de 2012 y se aprobó mediante la Ley 1669 del 16 de julio de 2013.
- ❑ Corea del Sur (a la cual me refiero simplemente como Corea en el resto del documento), se suscribió en junio del 2012 y se firmó en febrero de 2013, pero solo entró en vigencia a partir de 2016.

Para abrir paso a estas negociaciones, en 2004 se vulneró la estructura del Arancel Externo

Común de la Comunidad Andina mediante la Decisión 598 de la Comisión, la cual permitió a los países miembros negociar acuerdos comerciales de manera individual. Con ello, se crearon modificaciones arancelarias que podían generar (y han generado) desviaciones en los flujos de comercio. Esta decisión fue uno de los argumentos básicos que esgrimió Venezuela para retirarse de la Comunidad.

Por otra parte, durante este período, y ante la necesidad de proteger a algunos subsectores productivos muy vulnerables a las importaciones, se determinó, entre el 2004 y el 2010, suspender la aplicación del SAFP para tres productos marcadores y sus derivados (arroz, maíz blanco y leche en polvo), a los cuales se les asignaron aranceles fijos. En el sentido contrario, de reducción de la protección, se acotó la aplicabilidad del SAFP en las franjas de aceites y grasas vegetales a un máximo de 40% reduciendo el efecto estabilizador de las franjas correspondientes.

Este comportamiento se acentuó con tres decisiones unilaterales de política. La primera fue la reforma arancelaria del 2010, que de manera general redujo en cinco puntos la estructura arancelaria agropecuaria e industrial frente a terceros países. En este caso, no fueron afectados los productos considerados sensibles o en franjas de precios, salvo el caso del azúcar, el cual pasó de tener un arancel fijo de 20% a un nuevo nivel de 15%. Por otra parte, el 27 de noviembre de 2015, mediante el

Decreto N° 2293, el Gobierno acotó el arancel del azúcar a un máximo de 70%, que en ese momento tenía un arancel variable alto como resultado de la caída de los precios internacionales del producto.

Por último, y bajo el argumento de circunstancias de coyuntura como el incremento temporal de IPC, el Gobierno decidió y de manera temporal, desde el 1 de febrero hasta el 30 de septiembre de 2016, eliminar la aplicación del SAFP para las franjas de aceite crudo de palma y aceite crudo de soya, pese a que su peso en la canasta básica es del 1%. Como complemento, llevó a cero el arancel del ajo y la cebolla, productos con casi ninguna incidencia en la canasta familiar.

Estas modificaciones al sistema de franjas se analizan con más detenimiento en la tercera sección de este documento.

3. Una primera mirada a los efectos del proceso de apertura

El resultado neto de la secuencia de decisiones de política comercial a partir de la apertura económica ha sido un aumento significativo y diversificación de las importaciones y una reducción del superávit comercial tradicional del sector, ya que las exportaciones no han aumentado al mismo ritmo ni se ha diversificado su estructura (Gráfico 1). De hecho, el único producto que se ha agregado en forma significativa a la oferta exportable desde la apertura ha sido la palma africana, a lo cual se

pueden agregar en años más recientes las exportaciones (todavía incipientes) de algunas frutas. El incremento de las importaciones durante la primera fase mencionada, especialmente de trigo, maíz y soya, significó la pérdida de cerca de un millón de hectáreas de cultivos transitorios, una parte importante de la cual se dedicó a actividades pecuarias. Las áreas sembradas se han recuperado con posterioridad, tanto por la expansión de las exportaciones, especialmente de productos permanentes (palma africana y caña de azúcar, en particular) como por la expansión de la producción para el mercado interno.

Los TLCs acentuaron la tendencia a aumentar y diversificar las importaciones, sin efectos similares en la canasta exportadora, como lo mostró el estudio realizado por el DNP para la Misión para la Trans-

Gráfico 1
COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS
AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIALES
(Millones de dólares)



Fuente: DANE.

formación del Campo⁶. En términos de flujos comerciales, el retiro de Venezuela de la CAN en 2011 y el posterior debilitamiento económico de dicho país causó un fuerte impacto sobre las exportaciones colombianas de bienes agropecuarios, en particular de carne de bovino, leche, quesos y, en menor medida, azúcar y otros productos colombianos de los cuales Venezuela era un comprador importante.

B. El arancel agropecuario colombiano

1. El arancel agropecuario en general

Para tener una imagen global de la política comercial arancelaria colombiana en el sector agropecuario, es indispensable dar una mirada, en primer lugar, a la protección general de las cerca de 1.800⁷ partidas arancelarias que hoy hacen parte del ámbito agropecuario según la clasificación de la OMC⁸. Dentro de este ámbito, se puede decir que Colombia determinó, en líneas generales, dos tipos de productos en cuanto al manejo arancelario.

□ El primero, correspondiente a bienes no sensibles a los cuales otorgó tratamientos arancelarios

disímiles. Este tratamiento se materializó en la estructura arancelaria definida en el Arancel Externo Común, AEC, de la Comunidad Andina de Naciones en 1994⁹. Dicha estructura determinó los niveles de protección arancelaria de 0%, 5%, 10%, 15% y 20%.

□ El segundo, correspondiente a productos sensibles a los cuales, dependiendo de consideraciones de producción interna y de mayor o menor sensibilidad a la competencia externa, entre otras, se les asignó un arancel de 15% o 20% y a los productos agropecuarios más sensibles se les incluyó en el sistema de franjas de precios en 1991 y posteriormente, en 1994, en el Sistema Andino de Franjas de Precios, SAFF. No obstante, del total de sub-partidas arancelarias, el SAFF y productos sensibles como el frijol solo cubren en la actualidad alrededor de 140 sub-partidas arancelarias, es decir poco menos del 8% del universo arancelario agropecuario.

Al tomar la medición de la protección arancelaria nacional como un elemento de referencia comparativo, como lo hacen frecuentemente algunos

⁶ Misión para la Transformación del Campo, *El campo colombiano: Un Camino hacia el bienestar y la paz*, Informe Detallado, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2016, Tomo 1, capítulo 4, pp. 154-5.

⁷ Se pone cifra aproximada por efecto de los desdoblamientos recientes del Sistema Armonizado.

⁸ El Anexo I del Acuerdo Sobre la Agricultura define el ámbito agropecuario de la OMC, como los productos comprendidos en los Capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado, SA, y las partidas y sub-partidas siguientes: 33.01 / 35.01 a 35.05 / 38.09.10 / 38.23.60 / 41.01 a 41.03 / 50.01 a 50.03 / 51.01 a 51.03 / 52.01 a 52.03 / 53.01 y 53.02.

⁹ El AEC de la CAN se definió en forma escalonada mediante la Decisión 370, de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, de 1994.

analistas, se puede decir que el sector agropecuario colombiano se encuentra en un estado avanzado de liberación comercial.

En efecto, cuando se miran los niveles arancelarios promedio de países como Chile o Perú, la literatura indica que sus promedios arancelarios se ubican entre el 6% y alrededor del 7%, respectivamente. En el caso de Colombia, el análisis del comportamiento arancelario promedio histórico del país muestra que en 1993 se dio una reforma estructural del arancel nominal colombiano, que se complementó con una reforma arancelaria estructural adicional en 2010. El resultado fue la disminución del arancel promedio nacional del orden de 45% a alrededor de 11% en 1993 y posteriormente al 6% en 2014, de acuerdo con la medición del Departamento Nacional de Planeación¹⁰.

El análisis riguroso del nivel de protección exige, además, analizar, los efectos del comercio intra-andino y los diferentes TLCs, que implican que los aranceles nominales a terceros no se aplican efectivamente.

2. Los aranceles aplicados

Cuando se analizan los aranceles efectivamente aplicados a las importaciones de los productos agropecuarios, con base en los recaudos efectivos de la DIAN sobre las importaciones (Cuadro 1), se puede decir que en Colombia solo tres productos agropecuarios cuentan hoy con una protección relativamente alta. Estos productos son los cuartos traseros de pollo, el arroz y la leche. En el caso del pollo, la franja de precios está construida con base en el valor del pollo entero, pero el arancel se forma de la comparación con los precios de los trozos de pollo, agregando un componente que protege a este producto totalmente de la competencia, aún con países que no tienen distorsiones en los patrones de consumo como los que se presentan en Estados Unidos¹¹. En el caso de pollo y arroz en 2013-2015, se registraron algunas importaciones correspondientes a los contingentes arancelarios concedidos a 0% de arancel a los Estados Unidos, los cuales ingresan bajo la figura comercial de Export Trading Company (ETC)¹², mediante la cual el arancel del contingente de importación es subastado entre los productores de los dos países

¹⁰ Víctor Manuel Nieto, "Una Nota sobre la Evolución de la Estructura Arancelaria de Colombia 2002-2014", Tiempo y Economía, Universidad Tadeo, Vol. III, No. 2, 2016.

¹¹ El patrón de consumo de pollo en Estados Unidos trata como desecho las partes oscuras del pollo como los cuartos traseros, que se exportan, por lo tanto, a precios muy bajos, generando grandes distorsiones en el mercado.

¹² Las Export Trading Company fueron figuras comerciales planteadas por Estados Unidos como una forma de permitir que países con los que entraban a tener condiciones de libre comercio pudieran adaptarse a la competencia mediante el uso y aplicación de estos recursos en el desarrollo de sus producciones, para minimizar el impacto comercial.

Cuadro 1
ARANCELES EFECTIVAMENTE APLICADOS A LOS PRODUCTOS SENSIBLES DE LA
AGRICULTURA COLOMBIANA

Año	Leche	Arroz*	Papa			Maíz amarillo	Maíz blanco	Cuartos traseros de pollo*	Carne de cerdo	Azúcar blanco	Azúcar crudo
			Papa fresca	Precocida congelada	Precocida sin congelar						
2006	-	80,0%	4,0%	18,8%	20,0%	6,1%	27,3%	209,0%	13,7%	0,0%	0,0%
2007	50,0%	80,0%	1,3%	18,4%	12,7%	2,1%	17,9%	68,4%	11,8%	11,3%	2,3%
2008	33,0%	80,0%	-	17,8%	13,7%	1,5%	16,7%	58,8%	19,2%	7,1%	0,0%
2009	45,6%	80,0%	-	17,0%	19,3%	4,7%	8,3%	111,5%	18,2%	1,1%	-
2010	10,6%	80,0%	15,0%	17,4%	19,4%	4,0%	24,0%	119,1%	19,2%	7,0%	-
2011	98,0%	80,0%	15,0%	16,9%	13,9%	1,3%	12,0%	90,7%	15,0%	2,0%	-
2012	1,5%	80,0%	11,9%	13,5%	8,7%	1,5%	0,0%	75,7%	7,5%	7,1%	-
2013	19,8%	80,0%	11,3%	9,0%	1,9%	2,7%	0,0%	86,6%	15,4%	11,0%	-
2014	0,4%	80,0%	15,0%	9,7%	0,9%	6,2%	2,0%	84,3%	9,6%	9,2%	3,3%
2015	0,2%	80,0%	15,0%	9,7%	1,1%	7,6%	3,8%	66,8%	4,1%	13,0%	8,9%

* Estos datos corresponden con los aranceles NMF, ya que estos productos no registran flujos comerciales significativos.

Fuente: SAC con base en Recaudos Aduaneros DIAN.

que se asocian en este tipo de empresas. En el caso de la leche, las importaciones efectivas pagan un arancel muy bajo, pero son muy reducidas y el sector está protegido con un arancel del 98%.

Es interesante observar que en casos como el del azúcar en 2015, cuyo arancel de franjas de precios se elevó hasta 117%, no implicó su aplicación estricta en la medida que las concesiones dadas a los socios comerciales permitieron el ingreso de las importaciones a un arancel total aplicado de 13%. Por otra parte, el arancel efectivamente aplicado en algunos productos, como el maíz, la carne de cerdo o la papa es muy reducido. En todos estos casos, es difícil hablar, por lo tanto, de una protección elevada.

De esta manera, al analizar el total de la estructura arancelaria colombiana para el sector agropecua-

rio, incluso para los bienes considerados sensibles, y aplicar a ellos los programas de liberación de los diferentes acuerdos comerciales suscritos por el país, puede afirmarse que este segmento de la agricultura colombiana se encuentra liberado con respecto a los principales actores de los mercados mundiales y los aranceles residuales que aún se mantienen vigentes para muy pocos productos avanzan en sus programas de desgravación para quedar totalmente liberados.

II. Políticas agrícolas de Colombia en el contexto internacional

A. Colombia y sus pares a la luz de la metodología OCDE

Algunos organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han realizado esfuerzos por cuantificar y evaluar las políticas agrícolas de algunos países del mundo (en el segundo caso, de países latinoamericanos y caribeños). Dicha cuantificación ha sido elaborada con el objetivo de evaluar y realizar diagnósticos sobre el apoyo total que tiene la agricultura en cada uno de estos países.

De acuerdo con estos organismos, los apoyos totales que puede percibir el sector agrícola están divididos en tres componentes principales: Estimado de Apoyo al Productor (EAP), Estimado de Apoyo en Servicios Generales (ASG) y las Transferencias de Contribuyentes a Consumidores (TCC), donde la suma de estos tres componentes equivale al Apoyo Total (AT) recibido por el sector (Cuadro 2). El primero incluye a su vez dos componentes: el Apoyo al Precio del Mercado (APM), generado principalmente por las medidas en frontera (arancelarias y no arancelarias) y los apoyos directos basados en producción, uso de insumos y otros incentivos.

En el Gráfico 2 se observa el apoyo total como proporción del valor de la producción agrícola entre 1991 y 2015 para cada uno de los países de la OCDE con los cuales Colombia cuenta con un acuerdo comercial o se encuentra en negociaciones (Japón). Como proporción del valor de la producción, el Apoyo Total en los últimos 25 años en Colombia se encuentra por debajo del AT de países desarrollados como los de la Unión

Europea, Estados Unidos o Canadá, y ligeramente por encima de países de la región como México. En otros pares de la región como Chile y Brasil se exhiben AT significativamente inferiores a los de los demás socios comerciales.

De forma más precisa, se pueden identificar tres grupos principales entre estos diez países estudiados por la OCDE. El primer grupo está conformado

Cuadro 2 COMPONENTES DEL ESTIMADO DE APOYO A LA AGRICULTURA OCDE

A. Estimado de apoyos al productor

Apoyos vía precios

Diferencial de precios	Apoyo Precio de Mercado (APM)
Financiado por consumidores	

Apoyos directos

Transferencias fiscales	Pagos por Producción
	Pagos por uso de insumos
	Pagos basados en actuales A/ An/R/I (Requiere Y)
Financiado por el presupuesto público	Pagos basados en NO actuales A/ An/R/I
	Pagos basados en NO actuales A/ An/R/I
	Pagos basados en criterio No commodity
	Pagos Misceláneos

B. Apoyos en servicios generales

Transferencias fiscales	I & D
	Escuelas Agrícolas y capacitación
	Servicios Inspección y control calidad
	Infraestructura
Financiado por el presupuesto público	Promoción y Mercadeo
	Almacenamiento Publico
	Otros

C. Transferencias de contribuyentes a consumidores tcc)

Subsidios al consumo	Transferencias a productos específicos
Subsidios tasa de interés consumo	Transferencias generales

Apoyo total (A+B+C)

Fuente: OCDE.

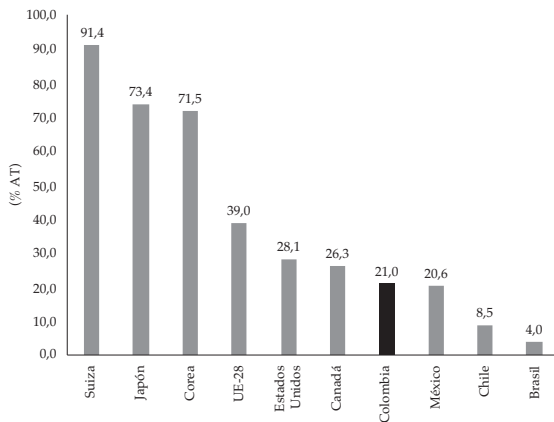
por Suiza, Corea y Japón, cuyos AT se sitúan en un nivel superior al 70%. En un segundo grupo están la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y México, con AT entre 20% y 40%; este es el grupo al cual pertenece Colombia. Finalmente, el tercer grupo está conformado por los países con un AT inferior al 20%, donde se ubican Chile y Brasil.

Cabe señalar que mientras en los reportes de la OCDE este tipo de comparaciones se realizan con base en los AT como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) total, en este estudio dicha comparación se estima con respecto al valor de la producción agrícola. Lo anterior es relevante para medir de forma más precisa la participación real de los AT como instrumento de política sectorial. En los estudios de la OCDE, para economías como

la de Estados Unidos o la Unión Europea, los niveles de AT como proporción del PIB son mucho más bajos, pero ello simplemente refleja la baja participación del sector agrícola en el PIB más que niveles reducidos de apoyo al sector.

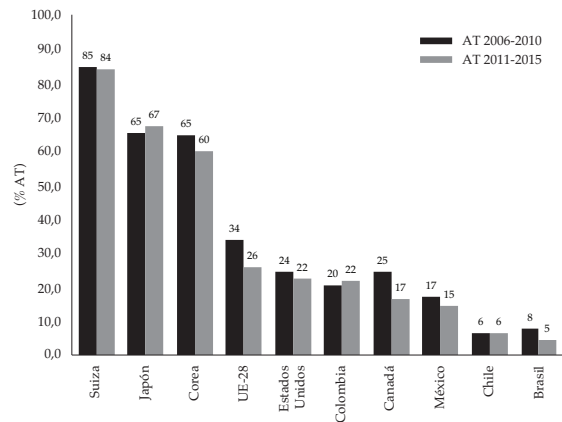
Por otro lado, al observar el comportamiento del AT en 2006-2010 y 2011-2015 se evidencia que el AT al sector agrícola en Colombia se mantuvo prácticamente constante (Gráfico 3). Si bien en otros países, como los de la Unión Europea o Estados Unidos, estos AT han perdido participación en el valor de la producción total en los dos últimos lustros, dicha participación es aún superior a la exhibida en Colombia. Sin embargo, es importante resaltar que el AT promedio de Colombia para el lustro 2011-2015, es considerablemente superior al

Gráfico 2
APOYO TOTAL COMO PROPORCIÓN DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA 1991-2015



% AT = Apoyo total/Valor producción agrícola.
Fuente: OCDE.

Gráfico 3
APOYO TOTAL COMO PROPORCIÓN DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA 2006-2010 vs. 2011-2015

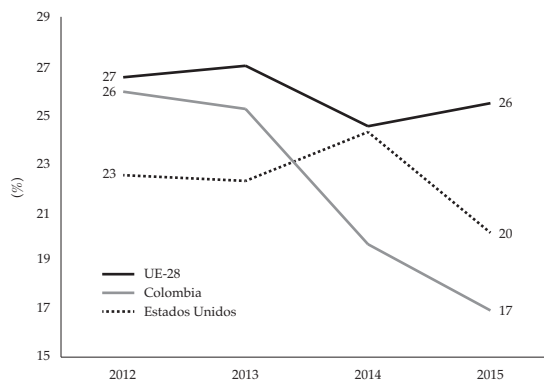


% AT = Apoyo total/Valor producción agrícola.
Fuente: OCDE.

exhibido durante los últimos dos años. De hecho, como lo muestra el Gráfico 4, el AT en el país ha mostrado una fuerte tendencia a la baja en los últimos años con una disminución de 8,3 puntos porcentuales entre 2013 y 2015. De acuerdo con los estudios más recientes de la OCDE, esta tendencia se mantuvo en años más recientes, llegando a un promedio de 13,1% en 2015-2017 y solo 9,0% en 2017¹³. El motivo de esta significativa reducción será analizado más adelante, con base en la relación que existe entre el AT del país y la tasa de cambio real.

Con respecto a la estructura de estos AT en los últimos diez años, se puede apreciar una composición significativamente distinta entre Colombia y algunos de sus socios comerciales. En Colombia, un 73% del apoyo al sector agrícola se entrega a través de apoyos vía precios, mientras que los apoyos directos (15%), los apoyos en servicios generales (12%) y las transferencias de contribuyentes a consumidores (0%) (TCC) tienen una participación considerablemente inferior (Gráfico 5). En contraste, en Estados Unidos y en la Unión Europea, el uso de apoyos directos es significativamente superior al observado en Colombia y el apoyo vía precios es más bajo. Adicionalmente, es importante resaltar que en Estados Unidos casi la mitad del AT entre 2006 y 2015 ha sido a través de TCC, en particular mediante la utilización del *Food Stamp Program*,

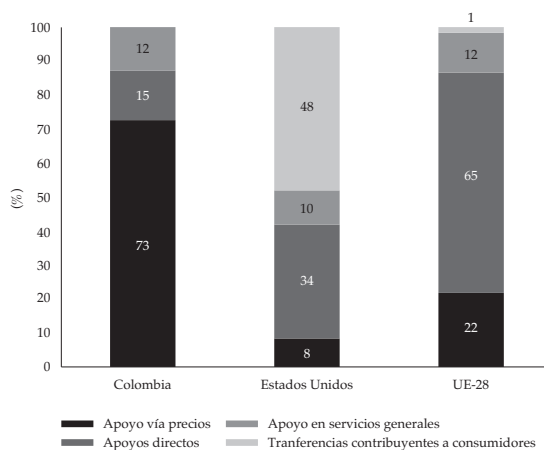
Gráfico 4
APOYO TOTAL COMO PROPORCIÓN DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA 2012-2015



% AT = Apoyo total/Valor producción agrícola.

Fuente: OCDE.

Gráfico 5
COMPOSICIÓN APOYO TOTAL 2006-2015



% AT = Apoyo total/Valor producción agrícola.

Fuente: OCDE.

¹³ OCDE, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018*, capítulo 8.

un programa federal de subsidio al consumo para las familias de escasos recursos que será discutido posteriormente.

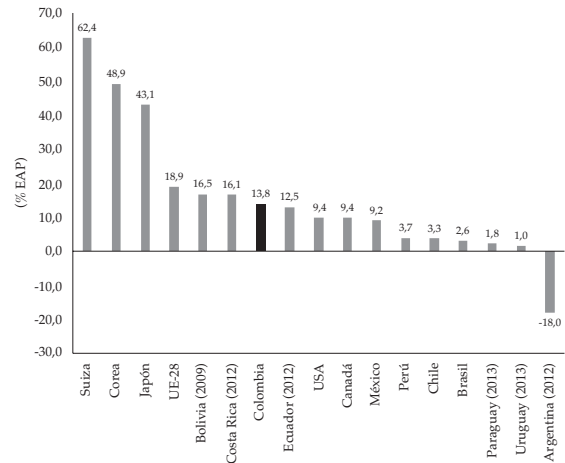
Estas diferencias se confirman con un análisis desagregado de cada uno de los componentes de la metodología OCDE para Colombia y sus socios comerciales.

1. Estimado de Apoyo al Productor

Como ya se señaló, el estimado de Apoyo al Productor (EAP) corresponde a los apoyos brindados a los productores vía precios a través de medidas en frontera, y los apoyos directos con recursos fiscales (Cuadro 2). En el Gráfico 6 se exhibe el EAP para Colombia y sus socios comerciales. Para 2015 Colombia se ubicaba por debajo de países desarrollados como Suiza, Corea y Japón, y en niveles cercanos a los de Estados Unidos, Canadá y México. No obstante, sobresale el bajo nivel de apoyo al productor en países de la región como Perú, Chile, Paraguay y Uruguay. Por su parte, Argentina, con la utilización de impuestos a las exportaciones en el año señalado en el cuadro, presentaba un EAP negativo; estos impuestos ("retenciones") fueron eliminados cuando se produjo la unificación cambiaria en diciembre de 2015, salvo para la soya.

En Colombia, el EAP ha estado fuertemente relacionado con el nivel de la tasa de cambio real (Gráfico 7). El prolongado período de revaluación que vivió el país entre 2004 y 2013 explica en gran

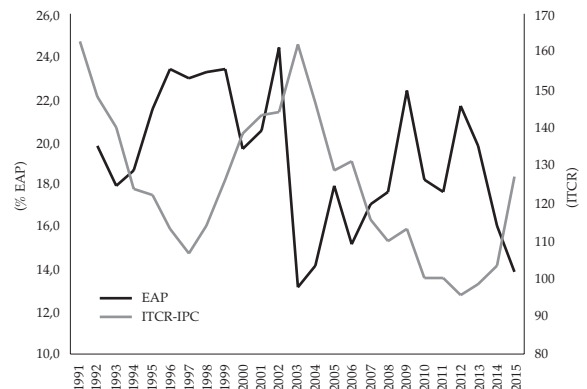
Gráfico 6
ESTIMADO DE APOYO AL PRODUCTOR, 2015
(o último dato disponible)



% EAP = Estimado de Apoyo al Productor / Valor de la producción + Apoyos Directos.

Fuente: OCDE y Agrimonitor (último dato para cada país).

Gráfico 7
ESTIMADO DE APOYO AL PRODUCTOR
VS. TASA DE CAMBIO REAL



% EAP = Estimado de Apoyo al Productor / Valor de la producción + Apoyos Directos.

Fuente: OCDE y Banco de la República.

medida el aumento en el EAP en ese período. Una tasa de cambio revaluada encarece el valor interno de los productos agrícolas en dólares, reduciendo la competitividad de los productos locales frente a los extranjeros, incrementando así el diferencial de precios con el cual se estima el EAP. Estos efectos se acentúan con los componentes "no transables" de los precios internos (variedades que son diferentes a las que se comercializan internacionalmente, así como costos de comercialización interna, transporte y logísticos). En esta medida, la devaluación de la tasa de cambio en un 47% entre 2013 y 2015 se vio reflejada en una caída en 6 puntos porcentuales del EAP. Además, como ya se ha señalado, la devaluación en años más recientes se ha reflejado en una caída aún más sustancial, al 9,0% en 2017, un nivel más bajo que todos los registrados en el Gráfico 7. De igual forma, en períodos previos de devaluación real, el EAP se ubicó en niveles bajos.

Es importante agregar que existen algunas imprecisiones metodológicas por parte de la OCDE que pueden afectar los resultados de esta estimación y que serán revisados en mayor detalle en la tercera sección de este documento.

En el caso de productos como el arroz blanco, la OCDE estima el precio anual mediante un promedio simple, sin tener en cuenta los períodos de cosecha, los cuales son determinantes del precio estacional del producto. En otros países, como Estados Unidos y México, los cálculos de la OCDE son ponderados por producción mensual e incluso en

el caso mexicano solo se incluyen las temporadas de cosecha. Por su parte, en el caso de la carne de cerdo, la OCDE comete una imprecisión al comparar los precios en canal colombiano con los precios al productor de cerdos en pie en Estados Unidos, ajustados por el costo de transporte de ese país a Colombia. Esta comparación sobrevalora considerablemente el diferencial de precios entre ambos países, debido al costo de procesamiento incluido en el precio de la carne de cerdo colombiana.

Teniendo en cuenta los puntos mencionados anteriormente existen dos alternativas para corregir esta distorsión en la información hacia el futuro. La primera es plantear al MADR un ajuste de la metodología para que, con base en las zonas de producción y los precios de centros mayoristas, se puedan corregir los costos logísticos para establecer un aproximado razonable de precios al productor. Esta metodología se asimilaría a la que la OCDE aplica en otros países, como México. Teniendo en cuenta que Colombia cuenta con una base de precios al por mayor a través del SIPSA, este tipo de estimaciones pueden ser fácilmente utilizadas. La segunda, proponer al Gobierno Nacional (MADR/DANE), la creación de un sistema de información público-privado que permita la captura real de precios en finca.

2. Estimado de Apoyo en Servicios Generales

Además de los apoyos al productor vía precios y a través de subsidios directos, también existen

apoyos en servicios generales (ASG) que corresponden a inversiones públicas en infraestructura, investigación y desarrollo, almacenamiento público y distritos de riego, entre otros, todos esenciales para la competitividad del sector. Al comparar la inversión en este tipo de servicios realizada en Colombia y los países de interés de la OCDE, se observa que en los últimos 25 años el país tiene una inversión promedio muy baja como proporción del valor de la producción agrícola (Gráfico 8).

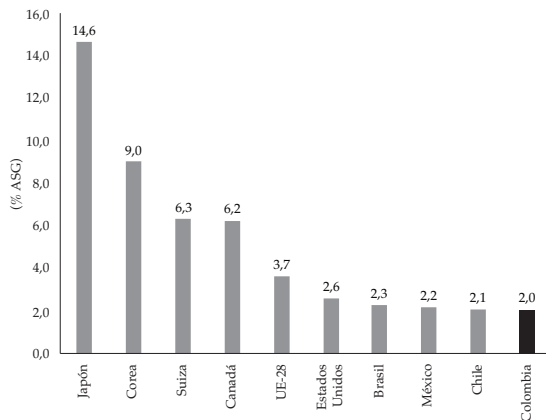
Entre 2011 y 2015, los ASG promedio como proporción de la producción agrícola en Colombia se incrementaron a niveles ligeramente superiores a los de la Unión Europea y Chile (Gráfico 9). No obstante, mientras estos otros países ya cuentan con

un nivel importante de desarrollo en servicios generales, Colombia mantiene un rezago de varios años en estas inversiones. Por ejemplo, en 2006-2010 el país realizó gastos en ASG inferiores a las de todos los países de interés de la OCDE, excepto Brasil.

Por otro lado, resulta preocupante el hecho de que en 2015 Colombia invirtió una proporción de su producción agrícola equivalente a la mitad de lo que invirtieron países con políticas agrícolas exitosas de la región como Perú o Costa Rica (Gráfico 10). Igualmente, es importante señalar que este aumento presupuestal para el sector entre 2011 y 2015 no se sostuvo en los años siguientes, durante los cuales ha habido una fuerte reducción en los recursos destinados al sector agrícola.

Gráfico 8

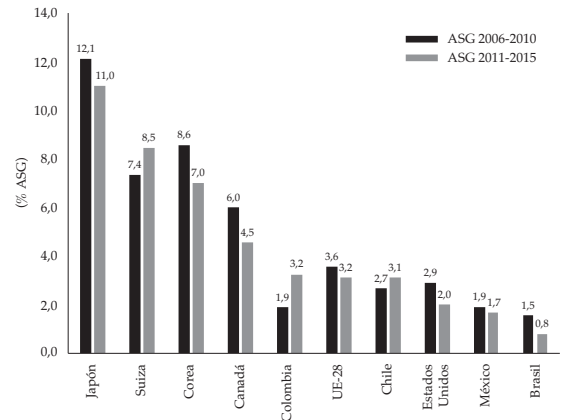
APOYO EN SERVICIOS GENERALES COMO PROPORCIÓN DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA, 1991-2015



% ASG = Apoyo servicios generales / Valor producción agrícola.
Fuente: OCDE.

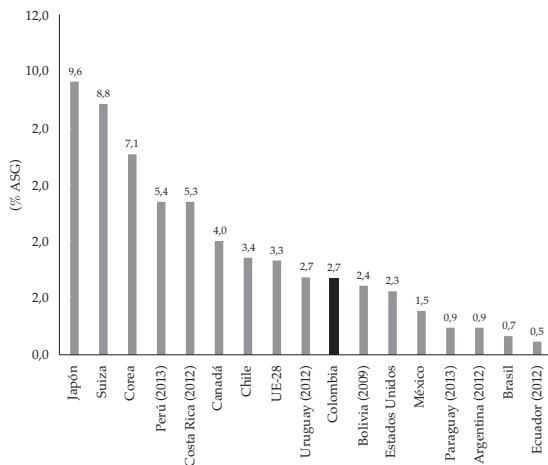
Gráfico 9

APOYO EN SERVICIOS GENERALES COMO PROPORCIÓN DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA, 2006-2010 vs. 2011-2015



% ASG = Apoyo servicios generales / Valor producción agrícola.
Fuente: OCDE.

Gráfico 10
APOYO EN SERVICIOS GENERALES



% ASG = Apoyo servicios generales / Valor producción agrícola.

Fuente: OCDE y Agrimonitor (último dato para cada país).

3. Transferencias de Contribuyentes a Consumidores

El último componente de los apoyos al sector agrícola son las transferencias de contribuyentes a consumidores (TCC). Este tipo de apoyos se refiere a transferencias públicas destinadas a subsidiar el consumo de productos agrícolas. Se utiliza principalmente en Estados Unidos, en donde las TCC equivalen a cerca del 10% del valor total de la producción agrícola entre 1991 y 2015, y en menor

medida en países como Suiza, México y la Unión Europea. Por el contrario, en países como Canadá, Chile y Colombia, este tipo de apoyo no ha sido utilizado en los últimos 25 años.

En este caso particular, Colombia podría estimular su producción agropecuaria exigiendo que las compras de alimentos del sector público (para los programas de alimentación escolar, hospitales o las fuerzas armadas) se hagan siempre a productores nacionales, como de hecho lo hace Estados Unidos a través del Buy American Act¹⁴. Esta fue una de las propuestas que presentó la Misión para la Transformación del Campo al gobierno¹⁵.

B. Estimado de apoyo al productor por producto

El Estimado de Apoyo al Productor (EAP) de un país está compuesto por el promedio ponderado de los EAP de cada uno de sus productos agrícolas¹⁶. En el Gráfico 11 se exhiben los EAP promedio, entre 2006 y 2015, de los productos de interés de este estudio para Colombia, en comparación con el Bloque OCDE (Estados Unidos, Unión Europea y Canadá) y los países de América Latina. El Bloque OCDE excluye así los países con EAP muy altos,

¹⁴ Mediante esa ley, el Gobierno de Estados Unidos exige la compra de productos y alimentos producidos en los Estados Unidos para sus programas estatales y estadales, salvo en los casos de licores y cigarrillos.

¹⁵ Ver al respecto el informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo, *op. cit.*

¹⁶ La OCDE también se refiere a estos EAP como Transferencias al Productor de un Producto Individual (TPPI).

pero en algunos casos se incluyen también comparaciones específicas con estos países. En Colombia los productos que presentan un EAP más alto en este período son: maíz (32,7%), azúcar (27,7%), carne de aves (27,6%), leche (21,4%) y arroz (20,0%).

Estos productos se pueden categorizar en tres grupos principales, dependiendo de su EAP relativo. El primero incluye al maíz, la carne de aves y el arroz, para los cuales la protección y apoyo en Colombia es superior al observado en otros grupos de países. El segundo incluye el azúcar y la leche, para los cuales el EAP es alto pero similar al de los países del Bloque OCDE, lo cual indica que estos productos también tienen apoyos importantes en otros países; estos productos corresponden a lo que más adelante caracterizo como mercados no

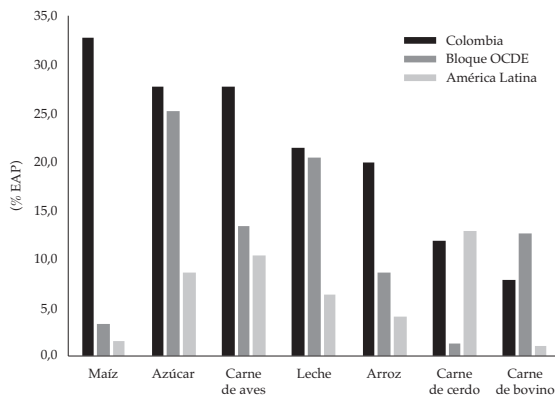
transparentes, o con un precio internacional poco representativo. El tercer grupo lo constituyen la carne de cerdo y de bovino, para los cuales el EAP es bajo y similar al de otros socios (América Latina y OCDE, respectivamente).

1. Productos con un EAP superior al de otros socios comerciales

El **maíz** exhibe un EAP promedio de 32,7% durante los últimos diez años, por encima tanto de los países de referencia de la OCDE como de los países de América Latina y tan solo por debajo del EAP otorgado en Costa Rica. A pesar de ello, representa tan solo cerca del 4% del EAP total otorgado en Colombia en 2006-2015. Cabe resaltar que en el caso del maíz un 95,5% del EAP otorgado en los últimos diez años se explica por el diferencial de precios, mientras que tan solo un 4,5% corresponde a pagos directos realizados en programas específicos. Teniendo en cuenta que el TLC con Estados Unidos otorga un arancel del 0% y un contingente creciente hasta la eliminación de la protección a partir de 2023, el EAP de este sector caerá significativamente en los próximos años a menos de que exista un rebalanceo en la composición de dichos apoyos.

De acuerdo con la OCDE, durante los últimos diez años la **carne de aves** ha sido el producto pecuario que tiene el EAP más alto en Colombia y representa el 15,7% del EAP total otorgado por el país en dicho período. Es de notar que la com-

Gráfico 11
ESTIMADO DE APOYO AL PRODUCTOR POR PRODUCTO, 2006-2015



* El bloque OCDE comprende el promedio de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.
Fuente: OCDE, Agrimonitor.

posición del EAP de este producto se explica en su totalidad entre 2006 y 2015 por el apoyo vía precios, correspondiente al diferencial entre el precio interno del pollo crudo y el del productor de Estados Unidos ajustado por costos de transporte desde ese país hacia Colombia.

En comparación con otros países, el EAP de la carne de aves en Colombia durante la última década (27,6%) se ubicó en un nivel inferior al de Costa Rica, así como de los países de la OCDE con mayores niveles de apoyo (Suiza y Corea), pero por encima de la Unión Europea (23,8%), Canadá (16,0%) y Estados Unidos (0,2%). No obstante, al comparar el dato de 2015, luego de la corrección de la tasa de cambio, el EAP de Colombia (8,9%) es cercano al observado, por ejemplo, en la Unión Europea (5,8%).

Finalmente, según los cálculos de la OCDE, el arroz es uno de los productos que exhibe uno de los estimativos de apoyo al productor (EAP) más altos en el país y representó durante los últimos diez años cerca del 8% del EAP total en Colombia. La composición del EAP durante los últimos diez años se explica en un 96% por apoyo vía precios (diferencial entre el precio interno y el precio de referencia internacional) y en un 4% por apoyos directos, en particular apoyos basados en producción.

Comparativamente, el EAP del **arroz** en Colombia durante los últimos diez años está por debajo

del EAP otorgado a países asiáticos como Japón (70,6%) y Corea (56,4%), y en un nivel cercano al de países de la región como Brasil (20,0%) y Costa Rica (18,2%). Sin embargo, cabe resaltar que en otros países de la región, como Paraguay y Perú, el EAP de este producto es del 0%, lo que indica que en estos países el precio de referencia internacional es igual o superior al precio interno.

Con respecto a la metodología OCDE, en el caso del arroz se compara el precio anual de una tonelada de arroz blanco con el precio CIF unitario de importación del arroz (SA 1006) ajustado por costos de transporte. En este caso, como ya lo señalé, una deficiencia de la metodología de la OCDE es obtener el precio anual mediante un promedio simple sin tener en cuenta los períodos de cosecha y de producción y, por lo tanto, ignorando la estacionalidad del precio. En la Cuadro 3 se muestran las diferencias entre la metodología OCDE y los precios del arroz blanco estimados usando un promedio ponderado por producción mensual en 2006-2015. Para ocho de los diez años analizados, la utilización del precio simple sobrestima el precio local del arroz, generando una sobrevaloración moderada del apoyo al arroz durante este período (0,6% en promedio).

2. Productos con un EAP similar al del Bloque OCDE

La leche es el segundo producto agrícola con la mayor participación en el EAP de Colombia entre

Cuadro 3
REVISIÓN PRECIO DOMÉSTICO ARROZ
(Miles de pesos)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Arroz precio ponderado	1.218	1.319	1.876	1.748	1.724	1.948	2.251	1.932	1.882	2.585
Estimación OCDE	1.213	1.322	1.896	1.795	1.732	1.964	2.229	1.940	1.886	2.616
Diferencia	5	(4)	(20)	(48)	(8)	(16)	22	(8)	(4)	(31)

Fuente: OCDE, Fedearroz. Cálculos propios.

2006 y 2015 con un 12% del EAP total otorgado, un 97,9% compuesto por apoyos vía el diferencial de precios y tan solo un 2,1% corresponde a apoyos directos para la producción o el uso de insumos.

Comparativamente, entre 2006 y 2015 Colombia exhibió un EAP de 21,4%, inferior al de Corea (49,8%) y Canadá (44,9%), y en un nivel cercano al de países con una alta producción como Suiza (28,3%). Es de notar que si bien en este período el EAP de Estados Unidos (11,9%) es muy inferior al de Colombia, para el año 2015 son relativamente similares (16,0% en el país vs. 15,0% en Estados Unidos).

Por otro lado, entre 2006 y 2015 el EAP del azúcar representó un 9% del EAP total entregado en Colombia y es el tercer producto con el mayor EAP entre los productos estudiados por la OCDE. En este caso, el 100% del EAP otorgado durante los últimos diez años se explica por el diferencial de precios entre el precio interno y el precio FOB de exportación del azúcar (SA 1701). En este caso la metodología OCDE utiliza el precio de exportación

como el precio de referencia, debido a que el país es un exportador neto de este producto.

En términos generales, el EAP del **azúcar** en la última década ha superado el 20% en la mayoría de países estudiados por la OCDE. El EAP del país se encuentra por debajo del EAP de los países asiáticos y de países de la región como Perú (33,1%) y ligeramente por encima del nivel observado en Estados Unidos (27,2%) y la Unión Europea (23,2%). Por otro lado, los países que exhiben un EAP cercano a 0% están caracterizados por ser formadores del precio internacional, como en el caso de Brasil, o de tener una producción local mínima y abastecerse del mercado internacional, como en Costa Rica y Chile.

3. Productos con un EAP similar al del Bloque OCDE o América Latina

Entre 2006 y 2015, la **carne de bovino** ha recibido el 4% del EAP total en Colombia. Mientras entre 2006 y 2009 este producto presentaba un EAP promedio

de 12,7%, en el último lustro se ha reducido significativamente ubicándose en 3,2%. En este producto el 100% del EAP se explica debido al diferencial entre el precio interno y el precio internacional representado por el precio al productor en Brasil.

En los últimos diez años el EAP promedio de la carne de bovino en Colombia (7,9%) es considerablemente inferior al concedido en algunos socios comerciales como Corea (30,1%) y la Unión Europea (32,9%), al igual que en pares de la región como Uruguay (14,6%). De igual forma, este EAP en Colombia es comparable con el otorgado por grandes productores mundiales como Brasil y Estados Unidos.

Según la OCDE, la carne de cerdo ha recibido el 5,0% del EAP total de Colombia en los últimos diez años. Sin embargo, en este producto se identifica un error metodológico que genera una sobrestimación del EAP otorgado al sector. La OCDE compara el precio en Colombia de la carne de cerdo en canal, frente al precio al productor de la carne de cerdo en pie en Estados Unidos ajustado por costos de

transporte entre ambos países. Al corregir esta estimación, comparando el precio de la carne de cerdo en pie de los dos países, el EAP se reduce considerablemente. En la Cuadro 4 se estima la diferencia del precio interno utilizado por la OCDE y el de la carne de cerdo en pie en el país entre 2006 y 2015. La diferencia, de un 57,0% en promedio, hace que la estimación de la OCDE sobrevalore significativamente el EAP de la carne de cerdo durante este período.

Teniendo en cuenta esta corrección, durante 2006-2015 el EAP de la carne de cerdo en Colombia (11,9%) se ubica por debajo de la de socios comerciales de la región como Ecuador (30,9%), Argentina (24,1%) y Uruguay (14,6%). Es relevante señalar que mientras entre 2006 y 2010 el EAP de Colombia era uno de los más altos entre la muestra de países de la OCDE, en los últimos años este se ha reducido de manera importante llegando a un nivel cercano al 5%. Este resultado está en línea con la caída del arancel aplicado a la carne de cerdo, que ha pasado de 19,2% en 2009 a 4,1% en 2015.

Cuadro 4
REVISIÓN PRECIO INTERNO DE LA CARNE DE CERDO
(Miles de pesos)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cerdo en pie	1.218	1.319	1.876	1.748	1.724	1.948	2.251	1.932	1.882	2.585
Estimación OCDE	3.277	3.397	4.508	4.254	4.539	4.295	4.370	4.622	5.067	4.488
Diferencia	-2.059	-2.078	-2.632	-2.506	-2.815	-2.346	-2.119	-2.690	-3.186	-1.903

Fuente: OCDE, Asoporicultores. Cálculos propios.

C. Tipificación de los regímenes comerciales de los países y de los mercados internacionales de los productos analizados

Como se mencionó anteriormente, uno de los determinantes más importantes del Apoyo Total al sector agrícola en Colombia corresponde al Apoyo Vía Precios (AVP) otorgado a cada uno de los productos. Sin embargo, al estimar dichos apoyos, entendidos como el diferencial entre el precio interno y el precio internacional de cada uno de los productos, es importante identificar si ese precio de referencia mundial corresponde al de un mercado transparente, es decir a un precio internacional representativo, o, alternativamente, al de un mercado de excedentes o altamente intervenido, para el cual los precios internacionales están distorsionados.

Para ello, es relevante, en primera instancia, identificar qué tipos de políticas utilizan los socios comerciales colombianos y en qué medida su política agrícola y comercial puede distorsionar los precios de algunos productos. Con este propósito, se identifican cuatro tipos de bloques en los que se podrían dividir estos países:

- Los que buscan seguridad alimentaria, entre los que se pueden clasificar a Suiza, Japón y Corea. Este grupo de países se caracteriza por promover políticas de autosuficiencia productiva: tener un abastecimiento del 50% de su oferta calórica, como es el caso de Suiza, o llegar a una

autosuficiencia alimentaria para el año 2025 del 73% de la producción, como es el caso de Japón. De igual forma, en Corea se promueve una autosuficiencia en la producción de granos del 30%.

Este primer bloque de países utiliza los apoyos directos como pagos a precios del mercado, en particular a productos de gran importancia en su canasta familiar; buscan aumentar exportaciones en los productos transables; utilizan aranceles particularmente altos para evitar las importaciones, y si no los aplican hay prohibiciones expresas a las importaciones de los productos considerados ultrasensibles.

- El segundo bloque de países se caracteriza también por políticas altamente intervencionistas, e incluye a Venezuela, India, Tailandia, Malasia y Canadá. Este grupo es más amplio, pero en este estudio incluimos solo países que inciden de manera importante en el comercio exterior colombiano o juegan un papel importante en la formación de precios de algunos productos importantes analizados, como son los aceites vegetales en el caso de Malasia, el arroz en el de Tailandia o el azúcar en el de la India.

Estos países se caracterizan por tener una intervención directa del Estado para regular la oferta y la demanda. En esta línea, regulan el comercio exterior, definen las cantidades a exportar o importar, con el objetivo de no afectar su mercado

interno, fijan precios de referencia y otorgan incentivos tributarios con el fin de promover o frenar crecimientos del área sembrada.

- El tercer bloque lo comprenden los países que cuentan con diverso tipo de intervenciones, pero dentro de un marco general de libre comercio, entre los que se encuentran la Unión Europea, Estados Unidos, Argentina, Brasil, México, Costa Rica y Ecuador. A este grupo puede decirse que pertenece Colombia.

Estos países aplican, aparte de la provisión de bienes públicos y en grado variable entre ellos, medidas comerciales a productos específicos, que pueden ser aranceles altos, salvaguardias, contingentes, cuotas de importación ligadas a la absorción de sus cosechas internas, apoyos directos camuflados en la caja verde de la OMC¹⁷ y/o precios mínimos o precios mínimos de importación. Adicionalmente, en algunos casos intervienen directamente la comercialización, otorgan ayuda financiera a los productores por la vía de subsidios a tasas de interés, mayores plazos de amortización, años de gracia o modalidades de seguros agrícolas donde se garantiza el ingreso de los productores.

Dada la importancia que Brasil y Estados Unidos tienen en los mercados internacionales en

varios productos analizados y el hecho de que el país tiene TLCs firmados con ambos países, conviene resaltar algunas características de las políticas de ambos países.

Brasil aplica precios al productor, garantizando su estabilidad, créditos a tasas preferenciales, tienen programas de ayuda a la producción agrícola y créditos de bajo costo, especialmente a los pequeños agricultores. Dos tercios de las ayudas al productor se conceden en forma de subvenciones del crédito y el tercio restante mediante sostenimiento de los precios del mercado (y contratos de opciones). La Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), empresa comercial del Estado vinculada al Ministerio de Agricultura y Ganadería, se encarga de aplicar determinadas políticas de regulación de la oferta agrícola, incluidas las relacionadas con los precios mínimos y el almacenamiento.

En el caso de los Estados Unidos, los apoyos agrícolas se dan en la actualidad por la vía del seguro agropecuario y, como vimos en una sección anterior, los altos subsidios al consumo de productos que, para beneficiarse de dichos programas, deben ser nacionales. Sobre el primero de estos temas, cabe anotar que en la ley agrícola (Farm Bill) de 2014, los pagos directos para productos específicos, los anticíclicos, el

¹⁷ La caja verde de la OMC contabiliza las ayudas internas consideradas de menor efecto distorsionante de los precios y, por consiguiente, no sujetas a compromisos de reducción.

programa de apoyo a los ingresos agrícolas y las medidas de conservación y protección contra catástrofes fueron reemplazados por seguros de cosecha subvencionados, que garantizan un ingreso al productor y cobertura de otros riesgos agrícolas.

Este país cuenta, además, con dos políticas de carácter internacional que tienen impacto sobre los mercados. La primera es la ayuda alimentaria que ofrece a otros países, que reduce los excedentes de oferta en Estados Unidos y genera, a su vez, precios más bajos en los mercados de los países que reciben la ayuda, con lo cual se constituyen en un desestímulo a la producción.

La segunda se refiere a los créditos transnacionales bajo el programa GSM 102 para compras de productos norteamericanos de exportación, que ofrecen créditos a tasas de interés preferenciales frente a las tasas de mercado del país de destino, generando además inequidades comerciales frente a las importaciones desde otros orígenes. Este programa fue, sin embargo, suspendido y con el acuerdo de la Cumbre Ministerial de la OMC en Nairobi del 2016 quedaron abolidos definitivamente, por considerarse un subsidio a la exportación.

El Farm Bill más reciente mantuvo, en todo caso, algunos programas de promoción de exportaciones: el acceso a mercados, la promoción de mercados extranjeros, el de mercados

emergentes y el de asistencia técnica. En cuanto a crédito directo a las exportaciones, y pese al desmonte préstamos a exportaciones (GSM 102), conservó los préstamos directos a productores/exportadores, las tasas preferenciales y el aval de garantía.

Cabe resaltar que ambos países promueven, además, políticas específicas para la producción de biocombustibles, que constituyen apoyos implícitos a los cultivos de caña de azúcar y maíz que se utilizan en Brasil y Estados Unidos, respectivamente, para las mezclas de gasolina y etanol.

- El cuarto bloque de países, son aquellos que están inmersos en el libre comercio como Chile, Perú, Paraguay y Uruguay. Estos países son promotores más transparentes del libre mercado, con aranceles bajos y la ausencia de intervención en la comercialización o el uso de precios de referencia. No obstante, protegen algunos productos específicos. Por ejemplo, en razón de su importancia económica y social para el país, Chile protege específicamente el trigo.

Un segundo corte analítico se concentra más en identificar las características del comercio mundial de algunos productos agropecuarios, más que en las políticas de los países, teniendo en cuenta en particular la concentración de la producción y de las exportaciones, la participación de la producción

en el comercio mundial y el EAP otorgado a los distintos productos.

En la primera columna del Cuadro 5 se exhibe la relación entre el comercio y la producción mundial de distintos productos. En el caso de bienes donde este porcentaje es muy bajo, como en el maíz (13%), el arroz (9%) o la papa (5%), se puede afirmar que se trata de productos con una producción basada en el autoabastecimiento, con poco comercio entre países, asociado en varios casos a restricciones a las importaciones. Entre estos productos también se destacan la leche y la carne de cerdo. Por el con-

trario, la proporción de la producción que se comercializa internacionalmente es mucho más altas en productos como el azúcar y el cacao (o el café, que no se incluye en este estudio), donde alcanza el 33 y 75% de la producción mundial, respectivamente.

En cuanto a las exportaciones, se puede afirmar que el comercio internacional de la mayoría de productos tiene una alta concentración, medida a través de la participación de los cuatro mayores países exportadores, lo que implica que las políticas que adelantan estos países y algunos agentes importantes dentro de ellos tienen una fuerte influencia

Cuadro 5

CARACTERÍSTICAS DEL COMERCIO MUNDIAL DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Producto	% Comercio/Producción mundial	% Producción mundial 5 principales países	% Exportaciones 4 principales países	% EAP Socios OCDE*
Maíz	13	69	69	2
Leche	11	44	40	22
Arroz	9	72	68	1
Azúcar	33	74	46	41
Cerdo	7	70	90	0
Bovino	14	49	46	12
Pollo	15	51	61	3
Papa	5	56	44	6
Soya	18	89	90	-
Frijol	17	62	71	1
Cacao	75	62	58	-
Aguacate Hass	37	56	79	-
Piña	11	44	76	-
Papaya	8	58	70	-
Mango	4	68	52	-

* Corresponde al promedio simple entre USA, UE y Canada.

Fuente: SAC, con base en estadísticas de comercio internacional.

sobre la formación de sus precios internacionales. Sin embargo, existe una alta heterogeneidad de estas concentraciones entre los diferentes productos: mientras para la leche y la papa la proporción es inferior al 50%, en productos como la soya o la carne de cerdo se encuentran concentraciones en los cuatro principales exportadores del 90%.

Adicionalmente, el poder de mercado de estos países obedece a una alta concentración de la producción total a nivel mundial. En productos como el arroz, azúcar, cerdo y soya, la concentración de la producción de los cinco países más importantes excede el 70% de la producción mundial. Por otro lado, en productos que exhiben una menor concentración, como son los casos de la carne bovina y de pollo, esta participación de los cinco países con mayor producción es cercana a la mitad de la producción mundial, lo que igualmente les genera un poder de mercado importante.

Finalmente, una tercera variable relevante para identificar la representatividad del precio internacional de cada producto es el EAP promedio otorgado por los socios comerciales del bloque comercial en el cual se ubica Colombia, entre los cuales nos concentramos específicamente en Estados Unidos, Canadá y Europa, países y región con los cuales el país ha firmado acuerdos de libre comercio.

Los mercados internacionales de productos con un bajo EAP pueden caracterizarse como más transparentes y con bajas distorsiones en la for-

mación de su precio; por el contrario, un EAP alto indica que el producto es altamente protegido y que existen apoyos importantes que influyen en la formación de precios. Por un lado, productos como el maíz, el arroz y el frijol muestran un EAP cercano al 0%, lo que evidencia un producto con precios internos muy cercanos al precio internacional.

Por el contrario, productos como el azúcar (41%), la leche (22%) y la carne de bovino (12%) exhiben un EAP alto, lo que sugiere que estos productos tienen una alta protección y apoyo por parte de los diferentes gobiernos. En el caso del azúcar, por ejemplo, los EAP en 2015 de Estados Unidos (44%) y de la Unión Europea (38%), son significativamente más altos que el observado en Colombia (22%). Así pues, estos productos evidencian diferencias importantes entre el precio internacional de referencia y el precio interno de cada uno de los países.

Finalmente, aparte de estas características generales, vale la pena resaltar los efectos que tienen las políticas agropecuarias o los mercados internos de los principales países exportadores en algunos productos específicos.

En el caso del **arroz**, el 78% de las exportaciones mundiales están en manos de cinco países. Los principales exportadores son Tailandia, India, Vietnam, Pakistán, países asiáticos con los que Colombia aún no se tiene tratados de libre comercio, y Estados Unidos, con el cual hay una desgravación arancelaria acordada en un plazo de 15 años.

Estos países asiáticos pertenecen al segundo bloque mencionado anteriormente, en el cual agrupamos los países donde el Estado regula la oferta y la demanda de manera discrecional. Por ejemplo, debido al auge de precios de productos básicos del año 2008, el gobierno de India decidió prohibir las exportaciones de arroz y mejorar sus inventarios, lo cual generó un fuerte efecto sobre los mercados; solo hace unos pocos años volvió abrir sus exportaciones, nuevamente por una decisión de tipo político. En el caso de Tailandia, los gobiernos utilizan frecuentemente precios mínimos de referencia a los productores de arroz, para promover la siembra, que sin embargo han tenido que interrumpir en algunos casos por los impactos fiscales que generan. En algunos países como Vietnam, Pakistán, Indonesia, Malasia es común los programas "G to G", que son intercambio en especie de productos donde se comercia arroz por petróleo y/o gasolina principalmente.

En el caso de los Estados Unidos, la política arrocera se caracteriza por tener unos precios base de referencia, apoyos directos a los productores y administración de la oferta a través de cooperativas, y la promoción del consumo de arroz americano en otros países a través de la ayuda alimentaria. Hasta hace poco las exportaciones de este país contaban también con créditos GSM 102.

En el caso de la **leche**, el 44% de la producción mundial la generan cinco países y seis concentran el 54% de las exportaciones mundiales (Alemania,

Nueva Zelanda, Francia, Bélgica, Países Bajos y Austria). La Unión Europea ha venido reduciendo el apoyo directo, pero sigue aplicando políticas de contingentes, licencias previas de exportación e importación y salvaguardias. Una de las políticas internacionales que más ha impactado los mercados es la liberación de cuotas de producción de la Unión Europea a raíz de la implementación de los compromisos de la Ronda Uruguay, lo que ha generado excedentes de leche en el mercado y una disminución de precios en el mundo.

En el caso de la **palma de aceite**, cinco países exportan el 89% del total mundial: Indonesia, Malasia, Tailandia, Países Bajos, Nueva Guinea y Colombia. Este mercado está distorsionado por las medidas de los países asiáticos en favor de la exportación del producto procesado, que tiene el efecto de reducir el precio internacional del aceite crudo. A ello se deben agregar intervenciones de estos países en los mercados internos similares a las que llevan a cabo en el mercado de arroz. Es importante aclarar, sin embargo, que los aceites sustitutos como aceite de soya, girasol y canola tienen gran impacto en este mercado. Aunque son productos cuya exportación también está altamente concentrada, son mercados más transparentes.

En el contexto agropecuario, uno de los casos que más se menciona como un mercado de excedentes es el caso del **azúcar**, un mercado donde el 55% de las exportaciones las realizan cinco países: Brasil, Tailandia, Francia, India y Alemania. El

proceso de formación de precios internacionales es el resultado de las distorsiones generadas por las políticas internas de los grandes jugadores mundiales, tanto exportadores como importadores, que se materializan en excedentes exportables los cuales son colocados a precios que no guardan relación con los costos de producción o los internos del producto. La protección que se ofrece al mercado interno, así como el uso de productos asociados como biocombustible, compensa a los productores en coyunturas de bajos precios.

En Brasil, el principal exportador mundial, las inversiones en cultivos para biocombustibles se benefician de tasas de tributación reducidas y crédito preferencial. El programa Proalcohol aumentó el área sembrada de caña a un nivel que es 30 veces el de Colombia. Sorprende, además, que siendo el gran formador de los precios internacionales, este país tiene una protección del 16% frente a las importaciones.

Por su parte, los dos países asiáticos de la lista de principales exportadores pertenecen al grupo de países con políticas altamente intervencionistas. En el caso de la India, la producción ha crecido como resultado de proteger su mercado interno. En el 2015, lanzó su programa de exportaciones obligatorias con la meta de sacar de su mercado local cuatro millones de toneladas de azúcar, apelando a los subsidios. Tienen un arancel discrecional entre 15% y 100%, así como licencias de importación. En Tailandia, el quinto productor mundial y segundo

exportador, el Gobierno controla de manera estricta cada aspecto de su sector azucarero (incluyendo la producción, el almacenamiento, el transporte, la venta, la importación y la exportación).

En algunos de los mercados analizados, los patrones de consumo juegan un papel importante. Este es en particular cierto en el caso del **pollo**, donde el consumo de pechugas y alas son apetecidas en el mercado de los Estados Unidos, uno de los principales exportadores mundiales, pero los cuartos traseros son vistos como productos de desecho y su precio tanto interno como en el mercado internacional son bajos y no guardan relación con el costo de producción.

En el mercado de la **papa**, el 56% de la producción mundial se concentra en solo 5 países y 6 países exportan el 73% de lo que se comercia en el mundo. Para comprender la magnitud de este mercado, se debe señalar que del total mundial de producción, que asciende a cerca de 375 millones de toneladas, solo se transan 18 millones en el mercado internacional, que representan solo el 5%. Los países que exportan volúmenes importantes son fundamentalmente de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá.

Una de las características del mercado internacional de la papa es, por lo tanto, su bajo volumen de transacción internacional, por lo cual los mercados locales son los que determinan las condiciones de venta y los precios. A su vez, uno de los cambios

en hábitos de alimentación o patrón de consumo es el cambio de papa fresca por procesada, aunque en países con altos índices de pobreza como Colombia, los estratos de menores ingresos prefieren la papa fresca sin procesar.

Visto como un todo, en varios mercados internacionales de productos agropecuarios el precio internacional no representa un verdadero "precio de mercado", lo que indica que no son mercados estrictamente transparentes. Algunos son mercados altamente protegidos, en el cual se transan en gran medida excedentes o productos de unos países con muy altos niveles de competitividad; entre los productos analizados, este es el caso del azúcar y la leche. En otros, las intervenciones de algunos de los principales exportadores, especialmente asiáticos, generan fuertes distorsiones en el mercado, como es el caso del aceite de palma procesado y de las regulaciones directas de las cantidades de exportación de arroz para garantizar el suministro nacional. Una tercera categoría corresponde a los casos en los cuales los patrones de consumo de importantes productores generan distorsiones en el mercado, como es en particular el caso de los precios de los cuartos traseros de pollo en los Estados Unidos. Fuera de ello, las fuertes medidas de apoyo interno afectan el grueso de las importaciones provenientes de los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.

Cabe anotar que otros mercados internacionales sí son más transparentes. Entre los productos analizados, este es el caso del cacao y de los aceites

diferentes a la soya; a ellos puede agregarse el café, un producto no analizado en este estudio. En estos casos, los apoyos al productor en los grandes países productores son menores. Esto es cierto, aun cuando en algunos casos existe una alta concentración de las exportaciones; en el caso del maíz, por ejemplo, el 79% de las exportaciones del mundo están en cinco países (Estados Unidos, Argentina, Brasil, Ucrania y Francia).

D. Nuevos productos exportables

Los productos con vocación exportadora analizados en este estudio son el cacao y diversas frutas tropicales (aguacate hass, piña, papaya, mango), fuera de otros que ya tienen fuerte presencia en la canasta exportadora a los cuales nos referimos en la sección anterior (azúcar, aceite de palma y carne bovina). Estos productos adicionales tienen la característica de enfrentar problemas de oferta internacional (cacao) o una fuerte demanda potencial en diversos mercados.

Las condiciones de acceso a mercados vía aranceles están, además, garantizadas en la medida que dichos acuerdos nos confieren ya 0% de arancel o tienen desgravaciones que van a 0% en períodos de 3 a 5 años. Sin embargo, para lograr el aprovechamiento de dichos mercados el país debe superar varios escollos:

El primero, es ensanchar la producción para generar escalas productivas que puedan abastecer

y competir en los mercados de los socios comerciales. Todos estos productos tienen altos costos de siembra y son de tardío rendimiento, lo cual genera riesgos adicionales a los productores. Una alternativa interesante es utilizar activamente el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) para incentivar su siembra.

La segunda tiene que ver con el cumplimiento de los estándares sanitarios necesarios para lograr la admisibilidad a los mercados asociados. Los principales, como el de la Unión Europea y Estados Unidos, utilizan, en efecto, estándares sanitarios estrictos, en especial el Global GAP y los requisitos de APHIS, respectivamente. Esta serie de exigencias obliga a los productores a tener certificaciones de buenas prácticas agrícolas BPA, manejo de residuos sólidos, uso de agroquímicos, manejo integrado de plagas, procedimientos de poscosecha y preservación de frío, lo que obliga a tener una infraestructura adecuada. Esto genera, a su vez, la imperiosa necesidad de fortalecer entidades como el ICA e INVIMA, para que sean los garantes de las exigencias y así poder llegar a los mercados internacionales.

En todos los casos, incluyendo el cacao, resulta indispensable orientar el ensanche de la producción no solo de los productos en fresco sino involucrar también procesos de agregación de valor. Existe, en efecto, una creciente demanda internacional por frutas frescas, procesadas y en conserva, así como por jugos de fruta con y sin

azúcar. Esto también es cierto en el caso del plátano, otro producto con potencial exportador, dado el aumento de su consumo en los Estados Unidos. Este producto se puede beneficiar, además, de la excelente red de exportación que ha desarrollado el país en banano.

En algunos acuerdos comerciales, como el suscrito con Corea, la carne de cerdo se ha identificado como producto con potencial exportador, pero se deben cumplir igualmente los estándares necesarios para acceder a dicho mercado.

Cabe resaltar, además, que la expansión del área sembrada que se puede lograr con estos productos puede no compensar la reducción en las siembras generadas por la competencia de mayores importaciones generadas por los TLCs. Los desarrollos que se han dado en todos estos casos son más el producto de iniciativas privadas individuales que de una política productiva direccionada desde el Estado.

Como se puede apreciar en el Cuadro 6, la demanda de frutas frescas ha sido creciente. En el año 2015 la reducción del total se explica con la falta de datos para la Unión Europea, pero en el resto de países analizados se puede apreciar que el comportamiento de la demanda es creciente.

Se analizó también el comportamiento de la demanda por jugos de fruta, como una iniciativa importante para el desarrollo productivo con agre-

gación de valor, pues además los jugos permiten, en ciertos casos, como el de la Unión Europea, la incorporación de azúcar hasta en un 30%, lo cual abre, de contera, un espacio comercial a este producto. Los montos, aunque no tan significativos como los obtenidos para fruta en fresco, son importantes, como se muestra en el Cuadro 7.

Cuando se analiza el comportamiento de las frutas tropicales que se vienen desarrollando en Colombia, algunas de ellas exóticas, como la uchuva, surge la inquietud de si la demanda externa podrá soportar incrementos muy considerables en la producción de los países potencialmente exportadores. En tal sentido, se considera necesario

Cuadro 6
IMPORTACIONES DE FRUTAS FRESCAS CAPÍTULO 8, PARA CINCO PAÍSES DE ESTUDIO
2011-2015

Dólares	2011	2012	2013	2014	2015
EU-28	18.837.982.428	17.908.264.436	20.139.960.740	21.485.591.802	-
Germany	9.077.157.427	8.774.483.921	10.119.399.301	10.142.640.650	10.046.663.339
Japan	2.997.734.592	3.204.201.871	2.973.040.799	2.991.165.099	3.002.593.259
Rep. of Korea	1.054.275.940	1.298.002.628	1.396.514.238	1.639.426.504	1.718.046.698
USA	10.918.610.469	11.378.334.022	12.472.835.332	13.969.901.027	15.423.004.382
Total	42.885.760.856	42.563.286.878	47.101.750.410	50.228.725.082	30.190.307.678

Nota: El 2015 no incluye información de la Unión Europea, la información no está disponible en toneladas.

Fuente: Comtrade <https://comtrade.un.org/data/>

Cuadro 7
IMPORTACIONES DE FRUTAS FRESCAS CAPÍTULO 8, PARA CINCO PAÍSES DE ESTUDIO
2011-2015

Dólares	2011	2012	2013	2014	2015
EU-28	2.091.307.431	2.020.916.322	1.990.555.283	2.212.354.281	-
Germany	1.361.935.362	1.307.213.263	1.309.967.204	1.405.959.023	1.442.192.257
Japan	875.455.642	942.770.282	855.771.413	817.941.928	781.184.202
Rep. of Korea	233.401.340	264.554.462	284.819.303	326.956.118	306.586.345
USA	2.140.772.861	2.430.592.897	2.532.776.409	2.570.243.919	2.867.793.954
Total	6.702.872.636	6.966.047.226	6.973.889.612	7.333.455.269	5.397.756.758

Nota: El 2015 no incluye información de la Unión Europea, la información no está disponible en toneladas.

Fuente: Comtrade <https://comtrade.un.org/data/>

recomendar que tanto el sector privado como el gobierno, realicen prospectivas de mercado de los productos específicos al momento de formular las políticas productivas, a fin de determinar desde la demanda externa el potencial de mercado y el nivel de abastecimiento de otros proveedores externos.

Con todo, los nuevos cultivos de exportación parecen una alternativa viable para el desarrollo y la recomposición de áreas de cultivo en varias zonas del país.

III. Aspectos específicos de la política comercial agropecuaria

El análisis más específico de la política comercial exige analizar cada producto en función del funcionamiento de los mecanismos de protección que subsisten, de los efectos de los TLCs ya firmados y de las características de los mercados correspondientes. Cada producto debe ser analizado, por lo tanto, teniendo en cuenta los grandes proveedores internacionales con los cuales Colombia tiene acuerdos comerciales o que son actores importantes en el mercado internacional en cuestión.

Por ejemplo, para el caso del maíz o la carne de pollo, en el que los principales exportadores mundiales son Estados Unidos, Argentina, Brasil y algunos países de la Unión Europea, es necesario mirar con detalle los parámetros de negociación acordados para estos productos en los TLC con Estados Unidos, Mercosur y la UE. En el caso

de las oleaginosas, los principales productores mundiales con los que Colombia tiene acuerdos comerciales son Estados Unidos y Mercosur. Sin embargo, en este caso no se puede desconocer la fuerte participación e incidencia que tienen en el mercado internacional Canadá y la Unión Europea.

En esta sección, sin embargo, la visión por producto se hace a través de la evolución del sistema de franjas y con un breve análisis de la protección que tienen dos productos importantes en la producción nacional que no cuentan con franjas (fríjol y papa). Además, se presenta una propuesta para manejar la volatilidad de los precios una vez las franjas pierdan su efectividad debido a la plena vigencia del TLC con Estados Unidos, donde no serán aplicadas.

A. El sistema de franjas y su evolución

Como se señaló en la primera sección de este documento, el sistema de franjas de precios fue concebido en 1991 por el gobierno de Colombia como un mecanismo de estabilización del costo de importación, que permitiera a los productores nacionales adaptarse a los cambios de política comercial emprendidos por el país a partir de la apertura económica. Originalmente el mecanismo cubría 11 productos marcadores considerados sensibles y unos cuantos productos vinculados. Este mecanismo fue sustituido por el SAFF, aprobado en agosto de 1994 mediante la Decisión 371 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena la cual incluía

la creación y metodología de 13 franjas de precios (Cuadro 8) cuya cobertura total era, de acuerdo con la nomenclatura NANDINA de la época, de 152 productos agropecuarios.

Cuadro 8

FRANJAS DE PRECIOS CREADAS CON LA DECISIÓN 371 DEL ACUERDO DE CARTAGENA

Franja	Franja
Aceite Crudo de Palma	Maíz Amarillo
Aceite Crudo de Soya	Maíz Blanco
Arroz	Leche en Polvo
Azúcar Blanco	Soya
Azúcar Crudo	Trigo
Carne de Cerdo	Trozos de Pollo
Cebada	

El fundamento esencial del SAFP es ajustar el costo de importación de acuerdo con la fluctuación de los precios internacionales de los productos marcadores correspondientes. Reduce los aranceles aplicados en las coyunturas de precios altos y los eleva en los momentos de precios bajos en el mercado internacional.

A pesar de que el mecanismo buscaba dar cobertura exclusivamente a los productos con alta volatilidad en los precios internacionales, en las negociaciones regionales la industria argumentó una alta dependencia del precio de los insumos en los bienes derivados. Debido a eso, quedaron incluidos muchos productos derivados cuya relación con los precios de las materias primas agrícolas utilizadas en su producción puede ser limitada.

Desde su arranque, el mecanismo demostró su efectividad para estabilizar el costo de importación de los productos cobijados. Sin embargo, diferentes situaciones coyunturales, así como acuerdos comerciales suscritos ocasionaron cambios en la estructura del sistema para algunos productos, demeritando su efectividad.

1. Franjas del trigo y la cebada

Estas franjas sufrieron su primera gran vulneración en la negociación del Acuerdo CAN-MERCOSUR, en el cual se desmontó el componente de estabilización o arancel variable de estas dos franjas, lo cual se acordó tras la desgravación total de estos dos productos y sus bienes vinculados, como la harina de trigo y la malta.

Es importante señalar que cuando se tomó esta decisión, el aporte de la producción nacional al consumo aparente de estos productos se ubicaba por debajo del 5% individualmente, con lo cual el efecto sobre la producción nacional no fue significativo. Fuera de ello, productos como el trigo de producción nacional cuentan con su absorción asegurada por parte de la industria procesadora, precisamente por tratarse de una cantidad marginal.

Posteriormente y a partir del precedente creado con MERCOSUR en el caso de las franjas de trigo y cebada, se hizo el mismo tipo de concesión en todos los acuerdos posteriores, en particular con grandes proveedores mundiales como son Estados

Unidos, Canadá y la Unión Europea, con lo cual ambos productos pueden considerarse como plenamente liberados.

Por lo anterior, es posible eliminar las dos franjas de precios, del trigo y la cebada y los productos vinculados a ambas, respetando el 0% de arancel con los países socios y con terceros para todos los productos cubiertos por dichas franjas.

2. Franjas de arroz, maíz blanco y leche en polvo

Con respecto a estos tres productos, donde la producción nacional tiene una amplia participación en el consumo aparente nacional (el arroz abastece alrededor del 95% de la demanda interna, la leche cerca del 92% y el maíz blanco alrededor del 80%), las autoridades dieron un tratamiento diferente a las franjas correspondientes, en la medida en que el sistema brindaba la estabilización necesaria para corregir la volatilidad de los precios internacionales pero no la protección necesaria para defender la producción nacional frente a la competencia externa. El Gobierno cambió, así, el sistema de estabilización de precios por protección arancelaria propiamente dicha y fue así como las franjas operaron hasta el año 2003 o inicios de 2004, cuando se fijaron los aranceles que indica el Cuadro 9.

Cuadro 9

ARANCELES RELEVANTES PARA ARROZ, LECHE Y MAÍZ BLANCO

Período	Arroz	Leche	Maíz blanco
Jun-91/nov-03	Franja	Franja	Franja
Dic-03/nov-16	80%		
Ene-05/nov-07		50%	
Dic-07/nov-08		33%	
Dic-08/jul-09		40%	
Jul-09/nov-16		98%	
Sep-04/nov-07			45%
Dic-07/mar-09			30%
Abr-09/ene-10			Franja
Feb-10/nov-16			40%

Fuente: CAN/SAFP.

En el caso de estos productos, una proporción alta de la producción de maíz blanco proviene de pequeños y medianos productores, respectivamente¹⁸, y en la leche existe un número sustancial con menos de 10 reses. Son, además, el soporte económico de algunos cultivos de rotación: en el caso del arroz con respecto a maíz amarillo y en el de maíz blanco con respecto a soya en algunas regiones. Y, como ya se señaló, son productos con un alto nivel de contribución al abastecimiento interno.

Al ser suspendido el SAFP para brindar una mayor protección a estos productos, se suspendió su efecto de estabilización de precios, con lo

¹⁸ En el caso del arroz, el grueso de los productores cultiva hoy en unidades productivas de no más de 20 hectáreas, una quinta parte adicional en áreas no superiores a 50 hectáreas y menos del 15% en unidades de más de 50 hectáreas.

cual mantener el instrumento no se justifica. Se deben respetar, sin embargo, los cronogramas de desgravación acordados y deben tomar medidas de política para evitar que efectos derivados de otros factores, como la tasa de cambio, afecten su producción más allá de la liberación comercial.

Es importante señalar que en algunos de estos productos, y en particular el arroz, se han emprendido programas de ajuste de la competitividad como el de Adopción Masiva de Tecnología AMTEC, el cual lleva varios años de implementación y comienza a mostrar resultados importantes en materia de mejora de la productividad, pero debe contar con el tiempo determinado en el programa de desgravación con Estados Unidos como período de ajuste.

3. Franjas de soya, aceite crudo de palma y aceite crudo de soya

Estas tres franjas han operado comercialmente en dos etapas claramente definidas en cuanto a su aplicación arancelaria. La primera etapa fue la puesta en marcha del sistema. En febrero de 2000 se limitó la aplicabilidad arancelaria de las tres franjas a un techo máximo de 40%. Con esta medida se generó un cambio estructural en cuanto a los objetivos del sistema: se cambió la estructura de un mecanismo de estabilización del costo de

importación para corregir la alta volatilidad de los precios internacionales, por un mecanismo de "simetría arancelaria" en el cual, si las rebajas arancelarias derivadas del mecanismo correspondían a la reducción total del componente de protección del mecanismo (20% de acuerdo con la estructura del AEC), los aranceles variables adicionales no podrían superar esos 20 puntos porcentuales (para un máximo aplicable de 40%), así la caída de los precios internacionales fuese muy elevada.

Lo anterior derivó en dos efectos claros a partir de la implementación de la medida. Al no efectuarse una plena estabilización durante el período de bajos precios entre febrero de 2000 y mayo de 2002¹⁹, si bien se generó un alivio a los procesadores del producto, gracias al abaratamiento de aceites crudos importados, también se los sometió a una fuerte competencia de productos terminados provenientes del exterior, los cuales, por provenir de países con grandes volúmenes de abastecimiento de materias primas oleaginosas, tuvieron el espacio propicio para penetrar con facilidad el mercado colombiano de aceites refinados.

Entre mayo de 2002 y septiembre de 2014, se presentó un aumento significativo de los precios internacionales de los aceites crudos, lo que llevó el sistema a aplicar reducciones arancelarias signi-

¹⁹ Durante ese período, el mecanismo arrojó aranceles de estabilización que oscilaban entre 41% y 121% en algunos momentos, pero con espacios comerciales a 0% de arancel dentro de la CAN que cuenta con importantes productores de aceites crudos, especialmente Ecuador y Bolivia.

ficativas, con importantes períodos a 0% de arancel, en este caso dentro de las reglas tradicionales del sistema de franjas.

Posteriormente y atendiendo condiciones económicas coyunturales relacionados con el aumento temporal de la inflación, el Gobierno realizó un ajuste temporal, llevando a 0% el arancel de todos los productos vinculados a las franjas de semillas oleaginosas, aceites y grasas vegetales. Con ello, se transfirieron recursos al sector refinador²⁰ sin un ningún efecto significativo sobre la inflación, en la medida que este subsector tiene una participación relativa en la canasta básica del 1%.

Por lo anterior, cuando se analizan los aranceles efectivamente aplicados a las importaciones de aceites, se encuentra que son bastante bajos. Según se indica en la Cuadro 10, para el período 2006/2015 no han superado el 5,8% en el caso del aceite crudo y el aceite refinado de soya.

Al analizar el comportamiento arancelario reciente, el cual parte de unas franjas de precios acotadas, y dados además los cronogramas de desgravación arancelaria, es claro que en el caso de las semillas oleaginosas, aceites y grasas hacer mayores ajustes no reviste beneficios claros. Por ello, se propone dejar el sistema operando tal como

Cuadro 10
ARANCEL EFECTIVO APLICADO A LAS IMPORTACIONES DE ACEITES VEGETALES
2006-2015

Año	Aceite crudo de soya	Aceite crudo de palma	Aceite crudo de colza	Aceite refinado de soya	Aceite refinado de palma	Aceite refinado de colza	Margarina
2006	5,8%	13,0%	18,5%	0,0%	0,0%	16,0%	6,3%
2007	0,1%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%
2008	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,6%	2,0%
2009	4,3%	0,0%	11,7%	4,4%	0,6%	17,2%	16,9%
2010	2,6%	3,1%	7,6%	2,7%	4,2%	16,4%	9,2%
2011	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%
2012	0,6%	0,0%	0,8%	0,9%	3,1%	7,3%	10,7%
2013	1,4%	0,8%	5,4%	4,1%	7,0%	12,8%	18,3%
2014	0,7%	2,8%	16,2%	5,8%	4,9%	15,9%	17,0%
2015	0,9%	4,8%	5,1%	3,6%	0,1%	18,6%	19,8%

Fuente: DIAN, cálculos propios.

²⁰ El sector gremial estima que con esta medida se transfirieron al sector refinador de aceites recursos equivalentes a unos \$220.000 millones, o poco más de US\$73 millones.

lo viene haciendo en soya, aceite crudo de soya y aceite crudo de palma.

4. Franjas de azúcar blanco, azúcar crudo, maíz amarillo y trozos de pollo

Cuando se analiza el comportamiento arancelario de estas franjas, además de los aranceles efectivamente aplicados, y se adiciona a lo anterior lo establecido en los cronogramas de desgravación de los diferentes acuerdos comerciales, se puede apreciar que el mecanismo de estabilización de precios continúa cumpliendo con los objetivos para los cuales fue creado, estabilizando el costo de importación de los productos, sin generar efectos significativos sobre la cadena productiva.

En el caso del de azúcar, por ejemplo, la estructura arancelaria permite establecer que el país cuenta con oportunidades de acceso a mercados que le permiten abastecerse, bien sea en el mercado regional andino, el mercado de Estados Unidos y progresivamente de otros proveedores como la Unión Europea, Canadá o los países de la Alianza del Pacífico, con lo cual la aplicabilidad del mecanismo de franjas está plenamente justificada como elemento de gradualidad.

5. Conclusiones

De las consideraciones anteriores se deduce que de las 13 franjas de precios existentes solo resultan operativas 7 de ellas, las cuales estabilizan en

realidad el costo de importación de 5 productos agropecuarios (2 franjas de aceites vegetales, 2 de azúcar, 1 de fríjol soya, 1 de maíz amarillo y 1 de cuartos traseros de pollo).

Las perforaciones arancelarias a las franjas de precios derivadas de los diferentes acuerdos comerciales con distintos cronogramas de desgravación han dado origen a desviaciones de comercio, lo cual se ve agravado con la eliminación de las franjas de precios para las importaciones provenientes de los Estados Unidos. Un caso notorio (pero no el único) es el del maíz, que entre el 2010 y el 2013 se importaba mayoritariamente de Argentina y Brasil, pero pasó a ser comprado masivamente en Estados Unidos en 2014 y 2015. Con todo, a pesar de la erosión a este instrumento de política, aún presta su función estabilizadora en 7 franjas y es esencial para el desempeño de los cinco productos que cubren.

Además, en todos los casos, los cronogramas de desgravación y el aumento en los contingentes que se pueden importar sin arancel continuarán reduciendo el efecto estabilizador en forma persistente y al final de la transición estipulada en el TLC con Estados Unidos se eliminará lo que queda de dicho efecto.

Cabe agregar que una parte de la producción nacional de caña de azúcar y palma africana se destina a biocombustibles: etanol y biodiesel, respectivamente. Esta política hace parte de los

compromisos del país en materia de reducción de gases con efecto invernadero para combatir el cambio climático. Sin embargo, para que se cumpla ese objetivo, es esencial que las compras de la industria de biocombustibles sean de productos **nacionales**. De otra manera, no se logra el objetivo de cumplir los compromisos ambientales y se recarga a los consumidores con los costos adicionales de las mezclas de combustibles en momentos de bajos precios del petróleo, lo cual resulta un claro contrasentido. Por otra parte, es esencial que, para evitar generar distorsiones adicionales en los mercados de estos productos, dichas compras se rijan por las mismas reglas de fijación de precios que se aplican a sus usos alternativos internos o a la exportación.

Finalmente, en el caso de los únicos productos que hoy cuentan con protección elevada (pollo, arroz y leche, analizados previamente), se debe resaltar que todos cuentan con programas de desgravación claros y contingentes arancelarios que reducen los aranceles efectivos.

B. Productos importantes en la producción nacional sin franja de precios

1. Frijol

Este es un producto de economía campesina, con niveles de abastecimiento interno superiores al 90% y con amplia demanda nacional. La principal competencia proviene ahora de Estados Unidos, que

hoy sufre un nivel al 10% del consumo aparente. También se ha liberado a largo plazo con Canadá, la CAN, el MERCOSUR y la Unión Europea, pero estos países no proveen cantidades significativas de las variedades de tipo "small red" o arriñonados, pero en el caso de la CAN o el MERCOSUR son proveedores de sustitutos como la caraota o las variedades de "cabecita negra".

En este producto no parece razonable ejercer más presiones sobre el mercado dada la sensibilidad de su producción y el hecho de que se cuenta hoy con una amplia exposición al mercado internacional.

2. Papa

La producción nacional sigue abasteciendo el 97% del consumo aparente, pero se ha venido desarrollando una creciente competencia con importaciones de productos con mayor valor agregado como la papa pre-cocida congelada y sin congelar. También se presentan esporádicas importaciones de papa fresca para subsanar déficits menores en algunos momentos atípicos de reducción de la producción.

En este producto, los programas de desgravación con la mayoría de productores internacionales relevantes como Perú, Canadá o la Unión Europea ya han culminado o su horizonte de culminación no supera el año 2023, con lo cual arancelariamente es innecesario acelerar las condiciones de desgravación pues a la fecha ya se encuentran

bastante avanzadas. Es más, en el caso de la papa pre-cocida congelada y sin congelar, que es dónde se presenta la competencia, los cronogramas de desgravación ya han culminado o avanzan a ritmos más acelerados que los de la papa en fresco, cuyo patrón de consumo en el mercado nacional es su principal fortaleza.

Con respecto a oportunidades de exportación, este producto presenta importantes potencialidades en productos con agregación de valor como los chips de papa de amplia demanda en países socios, en especial en Estados Unidos y Canadá.

C. Objetivos, criterios y operación de un posible Mecanismo de Estabilización Cambiaria, MECA

Como se analizó en la segunda sección, uno de los factores que introduce más incertidumbre a la producción agropecuaria y más alteraciones al comercio internacional, en particular en países como Colombia que son tomadores de precios internacionales, es la volatilidad de la tasa de cambio. El comportamiento de dicha variable no solo afecta la producción nacional en un momento determinado, sino que en el caso de la agricultura también exacerba la volatilidad intrínseca de los precios de los productos básicos a nivel internacional (los denominados "commodities agrícolas").

Por lo anterior, al corroborar en el Gráfico 7 cómo se alteran los indicadores de Estimado de

Apoyo al Productor, EAP, en función de la variación de la tasa de cambio, se decidió pensar en un mecanismo que compensara o limitara estos efectos cambiarios, a fin de brindar alguna estabilidad a los productores de bienes que no cuentan con estímulos especiales para su participación en mercados externos o que sufren significativamente por el efecto de la tasa de cambio sobre los precios de los productos importados que compiten con la producción nacional.

Una alternativa sería un Mecanismo de Estabilización Cambiaria (MECA). Los objetivos de este mecanismo serían:

- ❑ Reemplazar instrumentos de política comercial agropecuaria que ya no son funcionales para algunos bienes.
- ❑ Estabilizar, de manera anticíclica, los efectos que puede generar la variabilidad de la tasa de cambio sobre la producción agropecuaria, impulsando el ahorro de los productores en momentos de favorabilidad cambiaria y otorgando el apoyo del Estado en momentos de pérdida de competitividad por efecto de la tasa de cambio.
- ❑ Contrarrestar, en parte, la incidencia de la variabilidad de la tasa de cambio en el ingreso de los productores que compiten con importaciones y de los exportadores que compiten en mercados externos.

Los productos incluidos podrían ser escogidos con una mezcla de los siguientes criterios:

- ❑ Productos con alta volatilidad de precios internacionales.
- ❑ Niveles de contribución de la producción nacional al abastecimiento interno significativos (un mínimo del 20% del consumo aparente).
- ❑ Alta sensibilidad social en caso de pérdida de la producción.
- ❑ Alta incidencia en la balanza comercial agropecuaria.
- ❑ Productos con procesos de desgravación arancelaria avanzada o en marcha.
- ❑ Reporte de Variación o RV: Equivale a la diferencia porcentual entre la TRA y la TO. Por ejemplo, si la TRA es 3,000 y la TO es 2,000, el reporte de variación debe ser del 50% y este porcentaje es la base de la compensación. En caso de que la TO sea superior a la TRA, debe realizarse un ahorro porcentual por parte de los productores.
- ❑ Compensación o ahorro anticíclico o CAC: corresponde al valor monetario equivalente de la compensación a la cual tiene derecho el productor o al ahorro que debe realizarse. Esta se construye como la multiplicación del RV por el valor de la producción del producto agrícola.

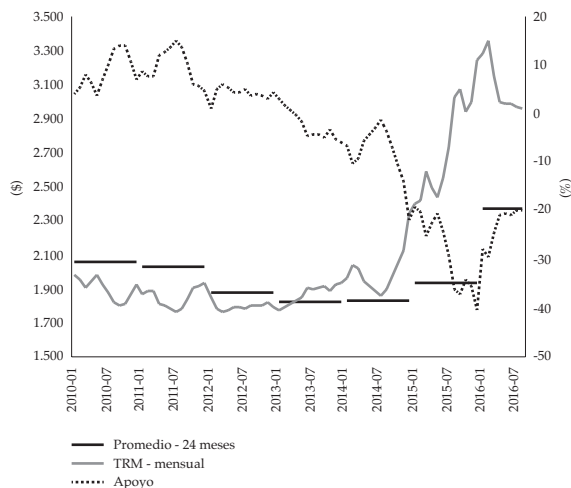
El mecanismo propuesto comprendería los siguientes elementos:

- ❑ Tasa de Referencia Anual o TRA: se define como el promedio simple de la Tasa de Cambio Representativa del Mercado (TRM) mensual del período de referencia para propósitos de la estabilización (los últimos 24 meses en el ejercicio que se presenta, pero podría ser 36 meses u otra duración que se decida adoptar).
- ❑ Tasa Observada o TO: se determina con las observaciones de la TRM mensual reportada durante los últimos doce meses.

En el Gráfico 12 se observa una simulación del MECA para el período entre enero de 2010 y julio de 2016. Las líneas azules corresponden al TRA de cada año construido a partir de la tasa de cambio promedio de los últimos 24 meses anteriores a enero de cada año. Por otro lado, la línea verde equivale al RV mensual teniendo en cuenta la diferencia porcentual entre la TRA y la TO. En momentos donde la TO se ubica por debajo de la TRA, los productores tienen derecho a una compensación equivalente a la RV multiplicada por su valor de la producción. Por el contrario, en momentos cuando la TO esté por encima de la TRA los productores deben ahorrar dicho valor.

Los apoyos que otorgaría el mecanismo por parte del gobierno no tendrían que efectuarse necesariamente a través de transferencias monetarias

Gráfico 12
MECANISMO DE COMPENSACIÓN
CAMBIARIA (24 MESES)



Fuente: Cálculos propios con base en datos del Banco de la República.

directas, sino posiblemente de apoyo a la adquisición de bienes de capital y tecnología (adquisición de semilla mejorada, por ejemplo) para mejora de la producción, de apoyo directo para mejora de la tierra (como generación de sistemas de irrigación y drenaje, nivelación de suelos y otros) o de un seguro a los ingresos del estilo de los utilizados por Estados Unidos en el Farm Bill de 2014. Estas formas alternativas de apoyo podrían lograr que los recursos fuesen aplicados de manera eficiente, estimulando la producción y su sostenibilidad en el tiempo.

Se podrían considerar dos opciones para realizar estas compensaciones/ahorros. La primera es hacer los pagos teniendo en cuenta los periodos de cosecha de cada uno de los productos. Por ejemplo, si las cosechas del arroz se realizan en marzo-mayo y septiembre-noviembre, estos periodos son los relevantes para obtener los RV de la compensación/ahorro de este producto. Otra opción sería tomar en cuenta el promedio de RV ponderado por producción para cada año calendario. En cualquiera de los dos casos, la compensación/ahorro estimada con el CAC se realizaría al final del año respectivo²¹ y sujeta a que el beneficiario esté produciendo en ese momento. Esto último permitiría tener una continuidad en los beneficiarios del mecanismo e incentivaría la producción constante de los productos agrícolas. Por otro lado, cabe señalar que quien no ahorre en los tiempos de una TO por encima de la TRA no tendría derecho a beneficiarse de los apoyos en tiempos de revaluación.

Es importante señalar que, para garantizar el ahorro de los usuarios, así como los aportes del Gobierno, debería crearse un fondo especial con tal propósito. Además, con el objetivo de generar un sistema transparente, el cálculo del CAC se realizará teniendo en cuenta únicamente el valor de la producción reportado en los registros de la Bolsa Mercantil de Colombia. Cualquier transacción que

²¹ Tomando nuevamente como ejemplo el arroz, el pago/compensación de la cosecha de marzo-mayo 2016 se realizaría en marzo-mayo de 2017.

no se haga a través de este mecanismo no sería tomada en cuenta para el MECA. También resulta relevante señalar cómo funciona el financiamiento del sistema del MECA en los períodos de ahorro.

En las simulaciones que se presentan en el Cuadro 11 se estiman las compensaciones/ahorros anuales que hubiera tenido el MECA en 2010-2015. En este cuadro también se presentan dos escenarios alternativos que pueden ser de interés. Por un lado, se tiene en cuenta un mecanismo sin estabilización, en el cual no existen periodos de ahorro y solo se realizan compensaciones en momentos donde la TO está por debajo de la TRA. Por otro lado, también se presentan escenarios construidos mediante una TRA que tenga en cuenta periodos de estabilización de 36 meses.

En los cuatro escenarios se aprecia que en este período (2010-2015), el costo del MECA habría

rondando alrededor de 0,3% del PIB en momentos de compensación. Por otra parte, se observa cómo, en el contexto actual con una fuerte depreciación de la moneda, el ahorro esperado por parte de los agentes (gobierno y privados) debería ser superior a 1% del PIB.

IV. Conclusiones y propuestas de política

El análisis realizado en este trabajo nos conduce a varias conclusiones que son esenciales para el diseño de la política de comercio exterior agropecuario. La primera de ellas resalta el efecto perjudicial que ha tenido la inestabilidad que ha experimentado dicha política desde que inició la apertura económica.

El sistema de franjas de precios, que buscó proteger al sector frente a las fluctuaciones de los precios internacionales, fue desmontado para

Cuadro 11
COMPENSACIONES (+) Y AHORROS (-) CON EL MECA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
24 meses sin estabilización (% del PIB)	0,35	0,39	0,15	0,01	0,00	0,00
24 meses con estabilización (% del PIB)	0,35	0,39	0,15	-0,08	-0,28	-1,14
36 meses sin estabilización (% del PIB)	0,36	0,35	0,33	0,03	0,00	0,00
36 meses con estabilización (% del PIB)	0,36	0,35	0,33	-0,03	-0,28	-1,21

Los productos importables incluidos en la simulación son arroz, maíz, leche, soya, aceite de palma y carne de cerdo (eventualmente papa y frijol). Los exportables son flores, banano, café y azúcar.

Sin estabilización corresponde al ejercicio cuando solo se compensa en un momento de TRM por debajo de la tasa de cambio promedio establecida, pero no se ahorra en momentos de TRM superior a esta. Con estabilización corresponde al ejercicio cuando se compensa en un momento de TRM por debajo de la tasa de cambio promedio establecida y se ahorra en momentos de TRM superior a esta.

muchos productos y solo subsiste para unos pocos, y en algunos de esos casos ha sido suspendido o se han fijado techos para el arancel total en varios sub-períodos. Los fondos de estabilización de precios han tenido muy escaso desarrollo y han sido interpretados recientemente por algunas autoridades como contrarios a la libre competencia.

Los TLCs han introducido reglas diferentes para las importaciones de distintos orígenes, dando origen en algunos casos a desviaciones de comercio. Eliminaron, además, las franjas de precios para las importaciones provenientes de los Estados Unidos, erosionando aún más este instrumento de política.

Los niveles de protección hacia terceros países fueron reducidos en forma generalizada en 2010. A esto habría que agregar que ha habido muy pocos esfuerzos por desarrollar nuevos productos de exportación agropecuaria y estos desarrollos se han visto afectados por la debilidad de la autoridad sanitaria que afecta las posibilidades de exportación, especialmente de productos frescos.

Debido este conjunto de medidas, y en particular a los múltiples TLCs vigentes, la liberación de importaciones ya ha sido sustancial y los niveles de protección totales vigentes son muy moderados, excepto para tres productos específicos (arroz, carne de pollo y leche).

Además, en todos los casos, los cronogramas de desgravación y el aumento en los contingentes

que se pueden importar sin arancel continuarán reduciendo dicha protección en forma persistente, y al final de la transición estipulada en el TLC con Estados Unidos eliminarán lo que queda del efecto estabilizador del sistema de franjas con respecto a dicho país.

Por otra parte, los niveles de apoyo a la agricultura, medidos a través de la metodología de la OCDE, muestra que Colombia tiene uno de los niveles más bajos del mundo de apoyo a los productores a través de servicios generales. Los niveles de apoyo han sido, por lo tanto, muy dependientes de los mecanismos de precios, especialmente a través de medidas de protección.

Los niveles de protección han variado, además, a lo largo del ciclo en función del tipo de cambio real: la protección ha tendido a aumentar cuando el tipo de cambio tiende a revaluarse y a reducirse cuando el país experimenta una depreciación real de su moneda. Este hecho resalta la fuerte dependencia del sector del nivel de competitividad cambiaria, la prioridad que tiene por lo tanto para la actividad agropecuaria que el Banco de la República mantenga altos niveles de competitividad y estabilidad del tipo de cambio y la necesidad de contar con instrumentos que le permitan al sector protegerse contra períodos de apreciación real de la moneda. Gracias a un tipo de cambio competitivo, el estimativo del subsidio al productor a través de precios de la OCDE alcanzó, en los últimos años, su nivel más bajo desde la apertura económica.

Esta historia de una política comercial agropecuaria inestable y con bajos apoyos a través de servicios generales no ha sido favorable para el sector agropecuario. El resultado neto ha sido un fuerte aumento y diversificación de las importaciones y, por el contrario, menor dinamismo y poca diversificación de la canasta exportadora. El fuerte superávit que caracterizó al sector agropecuario a lo largo de la historia del país se ha reducido sustancialmente. La devaluación que ha experimentado el peso en los últimos años representa una ventaja evidente para el sector, al igual que algunas actividades orientadas a aumentar la productividad en sectores específicos e iniciativas empresariales y gremiales para desarrollar nuevos productos de exportación (cacao y algunas frutas, en particular).

La política de comercio exterior para el sector no debe ignorar, por otra parte, algunas características del mercado mundial de estos productos. Algunos elementos esenciales en tal sentido son los altos grados de protección y de apoyo interno e intervención en el mercado que caracterizan a muchos y, podría decirse, el grueso de los países del mundo.

Lo anterior indica que el precio internacional no es, en muchos casos, un verdadero "precio de mercado" o, como lo he expresado también, que los mercados no son transparentes. Este es, por ejemplo, el caso de productos que son altamente protegidos internamente, con lo cual el comercio

internacional tiene las características de un mercado de excedentes. Entre los productos analizados, este es, en particular, el caso del azúcar y la leche.

En otros productos las intervenciones de algunos de los principales exportadores generan fuertes distorsiones en el mercado, como es el caso del sesgo en favor de las exportaciones de aceite de palma procesado de Malasia, Indonesia y Tailandia, o de las regulaciones directas de las cantidades de exportación de arroz para garantizar el suministro nacional en el caso de la India y Tailandia.

Los patrones de consumo de importantes países generan también en algunos casos distorsiones en el mercado, como es en particular el caso de los precios de los cuartos traseros de pollo en los Estados Unidos. Fuera de ello, las fuertes medidas de apoyo interno afectan el grueso de las importaciones provenientes de los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. Las distorsiones estructurales o coyunturales que generan estas distorsiones no pueden ser ignoradas por el país en su política de comercio exterior del sector agropecuario.

De este análisis se desprenden recomendaciones en cuatro áreas de política económica.

La primera es la **necesidad de mejorar significativamente los apoyos en materia de servicios generales**. La liberación de importaciones ya realizada y el bajo nivel de apoyo a servicios generales resaltan la necesidad de aumentar significa-

tivamente estos últimos, resaltando el carácter de bienes públicos esenciales para la competitividad del país. En esta materia, queremos resaltar tres tipos de acciones:

- La necesidad de elevar los esfuerzos en materia de ciencia, tecnología, innovación y transferencia de tecnología, con aportes de todas las partes. El fortalecimiento de AGROSAVIA (antes CORPOICA), la plena aplicación de la nueva ley sobre el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (Ley 1876 de 2017) y el desarrollo de las actividades de investigación y transferencia de tecnología de las entidades gremiales, financiadas en gran medida con recursos parafiscales, cumplen el papel más importante en este campo. Los recursos presupuestales asignados a AGROSAVIA juegan aquí un papel esencial, al igual que la prioridad que tienen y deben tener el uso de los recursos parafiscales hacia las actividades de investigación y asistencia técnica. A ello se debería agregar una acción mucho más decidida de las universidades e instituciones regionales. En este sentido, convendría que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Colciencias iniciaran una evaluación de los proyectos regionales de ciencia y tecnología apoyados con recursos de regalías, sobre los cuales existe la percepción de que no han tenido buenos resultados ni han sido bien diseñados en muchos casos. Esa revisión establecería reglas para nuevos proyectos financiables con dichos recursos.
- Otra acción prioritaria en este campo es el fortalecimiento del ICA, una entidad que, a juicio del sector productivo, ha experimentado un debilitamiento en épocas recientes. Ese fortalecimiento debe estar acompañado de reglas claras para la selección de un equipo directivo y profesional con altas calidades técnicas. Para mejorar las variedades de distintos productos que se cultivan en Colombia y diversificar la oferta productiva y, especialmente, exportable, es necesario además que se dé plena aplicación del tratado de semillas de la FAO y superar la lentitud de la autoridad sanitaria en la verificación y la aplicación de los protocolos correspondientes. Al ICA le corresponde, en consonancia con las directrices de desarrollo productivo del Ministerio de Agricultura, diseñar una clara estrategia de acciones internacionales para la admisibilidad sanitaria de los productos colombianos a los mercados internacionales, con claras prioridades de acuerdo con las potencialidades que tiene el país.
- La mejora de la infraestructura es también esencial, no solo la mejoría significativa de la red vial secundaria y terciaria, sino de la infraestructura propiamente sectorial: la red de almacenamiento y de fríos. El análisis de los problemas que presenta esta red debe ser objeto de un estudio especial que podría estar a cargo de FINAGRO, en coordinación con el sector gremial. FINAGRO debe además sugerir los mecanismos específicos para promover dichas

inversiones e invertir parcialmente en algunas de ellas, en algunos casos también con aportes gremiales, aunque no con los recursos de origen parafiscal que algunos gremios administran.

La segunda área de política es el diseño de una **estrategia ambiciosa de diversificación de las exportaciones agropecuarias**. En este campo sugerimos:

- Definir una estrategia conjunta y de largo plazo entre los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural. La estrecha colaboración de este último es esencial porque la principal restricción es la falta de una oferta exportable clara, cuya responsabilidad es de este Ministerio. Para ello, hay que ir mucho más allá de las múltiples iniciativas en pequeña escala (las cuales muestran, por lo demás, desarticulación entre las iniciativas de ambos Ministerios) y definir metas exportadoras ambiciosas para productos con gran potencial, entre los cuales se cuentan el cacao, algunas frutas selectas (entre las que se destacan el aguacate hass, el limón, la piña, la uchuva, el mango y la papaya) y el plátano. La estrategia debe estar acompañada de mecanismos específicos de coordinación entre las entidades públicas relevantes (PROCOLOMBIA, FINAGRO, AGROSAVIA e ICA) y los gremios y los sectores empresariales involucrados. La creación de la Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales que propuso la Mi-

sión para la Transformación del Campo podría estar a cargo de la función de coordinación de los actores relevantes.

- Esta estrategia debe estar acompañada de acciones en tres campos específicos: para garantizar la admisibilidad sanitaria de los nuevos productos de exportación en los mercados de destino, tema al cual ya hice alusión; fortalecimiento institucional interno para garantizar la inocuidad de los alimentos que exigen los mercados internacionales; y mejorar la trazabilidad para los productos exportables.
- Los gremios deben jugar un papel fundamental en el fomento de los sectores de su competencia, bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Cabe anotar que, en este sentido, la Federación Nacional de Cafeteros, que ha logrado desarrollar históricamente la mejor red productiva y exportadora del sector agropecuario, puede cumplir la tarea histórica que desempeñó dentro de sus actividades de diversificación cafetera para la promoción de otros productos, como el cacao y el aguacate hass, entre otros, incluyendo el apoyo a la constitución de redes de cooperativas de pequeños productores que han sido claves para el éxito de la caficultura colombiana.

El tercer conjunto de acciones se refiere al **manejo de la protección remanente** que subiste en el sector. En este caso, recomendamos que:

- Dados los ambiciosos compromisos ya adquiridos en los TLCs, es necesario respetar los cronogramas de desgravación y no manipular más ni los niveles arancelarios ni las franjas que subsisten (azúcar, maíz amarillo y carne de pollo). Pueden eliminarse, sin embargo, las franjas del trigo y la cebada, que no cumplen ya ningún papel importante. En el caso de la leche, puede ser necesario proponer a los socios de los TLCs para los cuales hay compromisos adquiridos, alargar el período de desgravación, evitar suscribir nuevos TLCs que afecten este producto, o diseñar medidas específicas de apoyo a los pequeños productores.
- Deben diseñarse grandes estrategias para los sectores productivos con posibilidades de sustituir importaciones de manera competitiva, entre los que se destaca el maíz, y priorizar su producción en zonas altamente productivas. El impulso a estos productos también puede ser un objetivo de la Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales. Este impulso debe abarcar la mejoría en los sistemas de comercialización interna e infraestructura asociada de almacenamiento, como es necesario en los casos del maíz y la papa.
- Dada la protección efectiva negativa que pueden enfrentar algunos sectores, en particular la carne de cerdo, que ya está plenamente liberada con Estados Unidos, Canadá, Chile y UE, es conveniente estudiar la revisión del manejo de

los contingentes arancelarios para las importaciones de maíz amarillo. Esto implicaría que el contingente debe ser asignado en primera instancia a los sectores que lo utilizan como insumo, dando prioridad a los que tienen el producto final ya liberado (carne de cerdo) y posteriormente a los que cuentan todavía con protección (carne de pollo).

- En el caso de los biocombustibles, en la medida en que su fomento hace parte de los compromisos de reducción de gases con efecto invernadero de Colombia, no tiene sentido alguno que se utilicen insumos importados y, por lo tanto, los que se utilicen para mezclas de gasolina o de diésel deben ser estrictamente nacionales. Las reglas de precio de compra deben ser, además, estables y estar fijadas en función de las oportunidades de colocación de los productos que se utilizan como insumos de los biocombustibles.

Finalmente, el país debe diseñar **estrategias novedosas para hacer frente a los factores de vulnerabilidad** que continuará enfrentando el sector, ya que las tradicionales no estarán disponibles. En este sentido, los dos problemas esenciales son cómo enfrentar las coyunturas de bajos precios internacionales (dado que ya no se contará con el sistema de franjas de precios) y los períodos de revaluación del peso.

- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo debe analizar qué medidas se pueden utilizar

en coyunturas excepcionales de bajos precios, en la medida que las salvaguardias de la OMC no son estrictamente aplicables y los TLCs han limitado aún más su uso.

- El mejor mecanismo para estabilizar los efectos de los ciclos de precios internacionales sería generalizar fondos de estabilización de precios similares a los que utilizó el café en el pasado, lo que implica que los productores harían aportes a los fondos respectivos durante los auges, lo cual generaría recursos que permitiría protegerlos (al menos parcialmente) durante las crisis. El Estado apoyaría estos fondos con capitalizaciones iniciales y con recursos adicionales durante las crisis.
- Dado el papel crítico que ha tenido la inestabilidad cambiaria, aparte de seguir utilizando las coberturas cambiarias durante coyunturas de revaluación, se podría crear un mecanismo de compensación cambiaria, que proteja a los productores de fuertes revaluaciones de la moneda. En la sección anterior se presentó un

esquema posible de este tipo y se estimó su costo potencial. La función de estabilización frente a las fluctuaciones del tipo de cambio real también podría ser incorporada a los fondos de estabilización mencionados en el acápite anterior. En todo caso, el mejor instrumento en este campo es una política cambiaria que evite fuertes revaluaciones de la moneda, incluyendo, con base en la experiencia del país, posibles regulaciones a los flujos de capital.

- Co-Director del Banco de la República. Este estudio fue elaborado para la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y entregado a dicha entidad a comienzos de 2017, antes de asumir mis funciones de co-Director. Incluye datos hasta 2015 o 2016, según el caso, aunque se han hecho algunas actualizaciones para esta publicación. El estudio fue elaborado en conjunto con Alejandro Vélez Goyeneche, Vicepresidente Técnico de la SAC y con el apoyo de Edwin René García Márquez y Juan Andrés Páez. Agradezco también la colaboración de Juan David Torres Alarcón en la terminación de esta versión.

¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia?*

Hernán Rincón-Castro**
Martha Elena Delgado-Rojas

Abstract

Knowing how much consumers, workers and owners of capital are effectively taxed is important to understand the impact of taxes on their decisions, production costs, investment, the cycle and economic growth and the distribution of the tax burden. At the same time, it is critical for the study of optimal taxation and the decision making of tax policy. The objective of the paper is to calculate, for Colombia, the average gross and net effective tax rates on consumption and income of the factors of production, labor and capital, in the period between 1994 and 2016. In addition, in order to obtain a complete measure of the total effective tax burden of the country, the rate is also estimated on the rest of taxes, technically not classified in the previous categories. The general conclusion is that taxes in Colombia are not as high as is claimed, neither as low nor as well distributed as desired. The policy implications derived from the results indicate that fiscal authorities must be careful when making tax policy decisions based on nominal rates, eliminate tax benefits that do not have technical support, strengthen instruments to avoid evasion and eliminate tax evasion, balance tax burdens and, last but not least, if they eliminated payroll contributions, the tax burden on labor would be reduced by 13%. Moreover, if the contributions to social security were reduced, the relief would be even greater.

Resumen

Saber cuánto tributan efectivamente los consumidores, trabajadores y propietarios del capital es importante para entender el impacto de los impuestos sobre sus decisiones, los costos de producción, la inversión, el ciclo y el crecimiento económico y la distribución de la carga tributaria. A la vez, es crítico para el estudio de tributación óptima y la toma de decisiones de política tributaria. El objetivo del documento es calcular, para Colombia, las tasas efectivas promedio de tributación brutas y netas sobre el consumo y los ingresos de los factores de producción, trabajo y capital, en el período comprendido entre 1994 y 2016. Además, con el fin de obtener una medida completa de la carga tributaria efectiva total del país, también se estima la tasa sobre el resto de impuestos, técnicamente no clasificados en las anteriores categorías. La conclusión general es que los impuestos en Colombia no son tan altos como se afirma, pero tan poco tan bajos o bien repartidos como se desea. Las implicaciones de política que se derivan de los resultados indican que las autoridades fiscales deben, ser cuidadosas a la hora de tomar decisiones de política tributaria basadas en las tasas nominales, eliminar los beneficios tributarios que no tengan soporte técnico, fortalecer los instrumentos para evitar la elusión y eliminar la evasión, balancear las cargas tributarias y, por último, pero no por ello menos importante, si eliminaran las contribuciones sobre la nómina, la carga tributaria sobre el trabajo se reduciría 13%. Más aún, si se redujeran los aportes a la seguridad social el alivio sería aún mayor.

¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia?
¿How much taxes do consumption, capital and labor effectively pay in Colombia?

Keywords: Average effective tax rates, Legal incidence, Consumption, Labor Income, Capital Income, Resto
Palabras clave: Tasas efectivas promedio de tributación, Incidencia normativa, Consumo, Ingresos del trabajo, Ingresos del capital, Resto
Clasificación JEL: E62; H22; H24; H25

Primera versión recibida el 30 de mayo de 2018; versión final aceptada el 7 de junio de 2018
Coyuntura Económica. Volumen XLVII, Nos. 1 y 2 Junio-Diciembre de 2017, pp. 97-135. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia

* Los autores están especialmente agradecidos con Javier Ávila, por su interlocución sobre algunos apartes del documento. También agradecen los comentarios de Andrés González, Jorge Ramos, Roberto Steiner, Hernando Vargas, Leonardo Villar, y de los participantes en los seminarios semanales de economía de Fedesarrollo, Banco de la República y la Universidad de los Andes. Por último, agradecen los comentarios y sugerencias de un evaluador anónimo, que sirvieron para mejorar el documento. Juan Camilo Granados prestó un excelente apoyo como asistente de investigación.

** Banco de la República (hrincoca@banrep.gov.co). Columbia University (marthaelena.delgado@columbia.edu).