



Cámara de Diputados
H. Congreso de la Unión

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEFP/026/2005

El Sistema de Cupos y los Subsidios para el Maíz Blanco y el Frijol en el marco del TLCAN y su efecto en las relaciones comerciales de los países signatarios

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO JULIO DE 2005

Contenido

	Pág.
1. Evolución del comercio exterior de frijol y maíz con Estados Unidos y Canadá	3
1.1 Frijol (Poroto, alubia, judía, frijol común, subpartida 0713.33)	3
1.2 Maíz (fracción 1005.90.04 Maíz blanco, harinero)	3
2. Funcionamiento del Sistema de Cupos en el TLCAN	4
2.1 Para Maíz (Blanco y Amarillo, fracción 1005.90.99)	4
2.2 Para el Frijol (fracción 0713.33.02)	7
3. Subsidios agrícolas en Estados Unidos y su impacto en el sector agropecuario de México	11
Resumen	19
Anexo	21

1. Evolución del comercio exterior de frijol y maíz de México con Estados Unidos y Canadá

1.1. Frijol (subpartida 0713.33, Poroto, alubia, judía, frijol común)

México: Exportaciones de Frijol, en el TLCAN
(miles de dls., subpartida 0713.33)

País	Total	Estados Unidos de América	Canadá
1990	256	256	0
1991	564	372	0
1992	6,878	5,893	0
1993	1,951	511	0
1994	20,733	2,049	130
1995	17,934	3,432	0
1996	4,494	1,730	0
1997	4,773	3,711	0
1998	2,503	1,551	29
1999	2,466	1,936	11
2000	2,467	1,953	5
2001	2,454	2,252	4
2002	8,921	8,833	0
2003	5,506	5,440	0
2004	15,646	15,513	0

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del SIAVI Secretaría de Economía y Banco de México.

México: Importaciones de Frijol, en el TLCAN
(miles de dls., subpartida 0713.33)

País	Total	Estados Unidos de América	Canadá
1990	253,081	147,909	997
1991	18,499	18,130	129
1992	2,145	1,950	178
1993	5,404	4,997	377
1994	38,286	37,511	774
1995	14,907	14,307	358
1996	87,974	83,562	3,149
1997	54,512	53,211	767
1998	129,382	121,929	3,862
1999	71,645	68,640	886
2000	41,411	40,607	718
2001	57,410	53,948	3,249
2002	65,358	63,436	1,852
2003	43,515	41,680	1,467
2004	40,918	39,849	1,007

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del SIAVI Secretaría de Economía y Banco de México.

En México, el frijol representa la segunda actividad agrícola más importante después del maíz, en 2004 su exportación a Estados Unidos ascendió a 15.513 millones de dólares, sin embargo para satisfacer la demanda doméstica, se ha tenido que importar, principalmente de Estados Unidos, 39.849 millones de dólares, por lo que el déficit de la Balanza Comercial de frijol fue de 24.336 millones de dólares en ese año.

1.2 Maíz (fracción 1005.90.04 Maíz blanco, harinero)

México: Exportaciones de Maíz, en el TLCAN
(miles de dls., fracción 1005.90.04 Maíz blanco, harinero)

País	Total	Estados Unidos de América	Canadá
2002*	18,827	14,005	n.d.
2003	228	228	n.d.
2004	208	206	n.d.

*/ El 1 de abril de 2002, entró en vigor la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación (TIGIE). Anterior a esta fecha, el contenido actual de la fracción 1005.90.04 de importación estaba conformado por la fracción(es): 1005.90.01, 1005.90.02, 1005.90.03, 1005.90.04 y 1005.90.99. Por lo que no son comparables.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del SIAVI Secretaría de Economía y Banco de México.

México: Importaciones de Maíz, en el TLCAN
(miles de dls., fracción 1005.90.04 Maíz blanco, harinero)

País	Total	Estados Unidos	Canadá
1999	48,094	48,094	n.d.
2000	52,904	52,904	n.d.
2001	53,728	53,728	n.d.
2002*	64,141	64,141	n.d.
2003	44,221	44,221	n.d.
2004	55,494	55,494	n.d.

*/ El 1 de abril de 2002, entró en vigor la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación (TIGIE). Anterior a esta fecha, el contenido actual de la fracción 1005.90.04 de importación estaba conformado por la fracción(es): 1005.90.01, 1005.90.02, 1005.90.03, 1005.90.04 y 1005.90.99. Por lo que no son comparables.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del SIAVI Secretaría de Economía y Banco de México.

En 2004, México participó casi con una cuarta parte de la producción mundial de maíz blanco, pero es un importante importador de este grano de Estados Unidos, en ese año las importaciones sumaron 55.494 millones de dólares, lo que significa que la producción de México no es suficiente para satisfacer la demanda interna; en tanto que las exportaciones ascendieron sólo a 206 mil dólares.

2. Funcionamiento del Sistema de Cupos en el TLCAN

2.1 Para Maíz (Blanco y Amarillo, fracción 1005.90.99)

En el Capítulo Agropecuario del TLCAN (Capítulo VII) y con el propósito de proteger a los bienes más sensibles a las importaciones, México negoció con sus socios comerciales el establecimiento de aranceles-cuota para determinados productos agrícolas de especial interés y sensibilidad para cada país, como el maíz y el frijol, entre otros, en el caso de México, para los cuales se estableció un régimen de importación libre de arancel hasta cubrir una determinada cuota, que una vez rebasada daría paso al cobro de elevados aranceles, los que se irían desgravando gradualmente en un plazo de 15 años hasta su eliminación definitiva.

En general, en el TLCAN se acordó la liberación total de los granos en plazos de 10 a 15 años, mientras que para aquellos productos más sensibles a las importaciones como el maíz, el frijol y la cebada, se acordaron aranceles cuota. De acuerdo a la SECOFI, “en la negociación del TLCAN, los cupos se establecieron como un mecanismo de transición hacia el libre comercio, con el objetivo de garantizar el abasto humano y pecuario, que los agricultores nacionales cuenten con un periodo de transición que les permita adaptar sus procesos e incrementar su eficiencia, e impulsar el dinamismo del sector agroindustrial siempre y cuando exista consenso en el sector productivo”.

El maíz es, sin lugar a dudas, el cultivo más importante en México, tanto por su consumo como por su producción e incidencia en las importaciones agrícolas. En cuanto al empleo, más de un tercio del total sectorial se ubica en la producción de este grano. Para 2004 se estima una producción de 22.0 millones de toneladas de maíz (amarillo y blanco), mientras que la demanda interna se elevó a 27.4 millones de toneladas, por lo que se tuvieron que importar 5.4 millones de toneladas, la totalidad de ellas de Estados Unidos y de ellas 387 mil toneladas correspondieron a maíz blanco.

México: Importaciones de Maíz originario de Estados Unidos, 1999-2004
(millones de toneladas)

País	Maíz Blanco (fracc. 1005.90.04)	%	Maíz Amarillo (fracc. 1005.90.03)	%	Total
1999	0.350	6.4	5.145	93.6	5.495
2000	0.385	7.2	4.935	92.8	5.320
2001	0.391	14.0	2.398	86.0	2.789
2002	0.337	7.0	4.479	93.0	4.816
2003	0.299	5.5	5.102	94.5	5.401
2004	0.387	7.1	5.096	92.9	5.483

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del SIAVI Secretaría de Economía y Banco de México.

Por considerarse el maíz un producto altamente sensible a las importaciones, en el TLCAN se estableció un sistema de arancel-cuota, que consiste en una cuota libre de impuestos de 2.5 millones de toneladas para Estados Unidos y de 1 mil toneladas para Canadá a partir del 1°. De enero de 1994, que se incrementarán en 3 por ciento cada año. Una vez rebasado ese cupo, México podrá aplicar un arancel-cuota con la base y la categoría de desgravación, la cual no podrá ser inferior al 30 por ciento.

México: Cuotas de importación y arancel fuera de cuota para maíz en el TLCAN

(toneladas métricas)

Producto	Fracción	Cuota base por país de origen de las importaciones *		Arancel fuera de cuota**	
		Estados Unidos	Canadá	(arancel base %)	(dls. por Kg.)
Maíz	1005.90.99	2,500,000.00	1,000	215	0.206

* A partir de 1o. De enero de 1994

** Arancel-cuota fijado a partir del 1o. De enero de 1994

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados sobre la base de datos del TLCAN, Anexo II.

Para el caso del maíz (blanco o amarillo) se pactó un arancel cuota de 215 por ciento ad valorem, el cual se reduciría a partir de 1994 en quince etapas, para quedar totalmente eliminado en 2008, es decir, que para 2004 el arancel-cuota vigente es de 72.6 por ciento ad-valorem. Del cupo mínimo negociado para el maíz (fracc. 1005.90.99), el 10.34 por ciento se asignó a maíz blanco y 89.66 por ciento a maíz amarillo.

México: Programa de Desgravación Arancelaria en el TLCAN para maíz, 1994-2008

(Arancel ad-valorem %)

Año	Para maíz originario de EE.UU.	Para maíz originario de Canadá
Tasa base	215.0	215.0
1994	206.4	206.4
1995	197.8	197.8
1996	189.2	189.2
1997	180.6	180.6
1998	172.0	172.0
1999	163.4	163.4
2000	145.2	145.2
2001	127.1	127.1
2002	108.9	108.9
2003	90.8	90.8
2004	72.6	72.6
2005	54.5	54.5
2006	36.3	36.3
2007	18.2	18.2
2008	0	0

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados sobre la base de datos del TLCAN, Anexo II.

Como se observa en el cuadro siguiente, entre 1999 y 2004, México rebasó en cinco ocasiones las cuotas de importación establecidas para el maíz blanco procedente de Estados Unidos, lo que sin duda afecta a los productores nacionales de dicho grano.

México: Cuota aplicable en el TLCAN a Importaciones de Maíz Blanco originario de E.U., 1999-2004

(fracción arancelaria 1005.90.04)

Año	Total Importado		Cuota	Sobrecupo		Arancel Cuota por Sobrecupo	
	Valor (miles de dls.)	Volumen (miles de tons.)	Volumen (miles de tons.)	Valor (miles de dls.)	Volumen (miles de tons.)	Arancel ad-valorem (%)	Tasa base (dls. por Kg.)
1999	48,094.1	350.0	299.7	6,911.8	50.3	163.40	0.156
2000	52,903.5	385.0	308.7	10,484.5	76.3	145.20	0.139
2001	53,728.0	391.0	318.0	10,031.1	73.0	127.10	0.121
2002*	64,140.7	337.0	327.5	1,305.4	9.5	108.90	0.104
2003	44,220.7	298.8	337.3	n.a.	n.a.	90.80	0.087
2004	55,493.7	387.3	347.5	5,470.5	39.8	72.60	0.059

*/ El 1 de abril de 2002, entró en vigor la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación (TIGIE). Anterior a esta fecha, el contenido actual de la fracción 1005.90.04 de importación estaba conformado por la fracción(es): 1005.90.01, 1005.90.02, 1005.90.03, 1005.90.04 y 1005.90.99. Por lo que no son comparables.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del TLCAN, Anexo II.

México ha sido, desde la entrada en vigor del TLCAN, el principal mercado para el maíz (amarillo y blanco) de Estados Unidos con poca o ninguna importación de otros países, no obstante ello, las exportaciones de maíz blanco de Estados Unidos a México de 1999 a 2003 se redujeron en 14.6 por ciento.

Sin embargo, aún cuando se han venido reduciendo las importaciones de maíz blanco originarias de Estados Unidos, México ha importado más de la cuota libre de arancel entre 1999 y 2002. Las exportaciones de maíz blanco de Estados Unidos a México en 1999 fueron cercanas a 350 mil toneladas contra una cuota máxima de 299.7 mil toneladas; en 2000 se importaron 385 mil toneladas contra una cuota de 308.7 mil toneladas; en 2001 las importaciones procedentes de Estados Unidos ascendieron a 391 mil toneladas mientras que la cuota fue de 318 mil toneladas; y en 2002 se importaron 337 mil toneladas y la cuota fue de 327.5 mil toneladas, y para 2004 se importaron 387.3 y la cuota fue de 347.5 mil toneladas.

Es decir, México consistentemente ha permitido que las importaciones de maíz blanco de Estados Unidos sobrepasen las cuotas libres de arancel, sin aplicar los altos aranceles para el volumen fuera de cuota. El crecimiento de las exportaciones estadounidenses de maíz a México se deben, además del TLCAN, a otros factores como las reformas al sector agropecuario, las cuales se han orientado hacia la liberalización de la agricultura, reforzándose mutuamente.

La comercialización de la producción nacional de maíz (blanco y amarillo) en el mercado interno enfrenta serias dificultades por la competencia con las importaciones procedentes de Estados Unidos, las cuales han sido controladas en su mayoría por grandes empresas privadas, que desde 1999, son los únicos importadores, después de que el gobierno eliminó a la CONASUPO. Las importaciones presionan los precios domésticos a la baja, al nivel de los precios internacionales. Es decir, los principales importadores de maíz en México son a la vez los más importantes compradores de granos en el país y muchas de ellas son empresas transnacionales de capital nacional o extranjero.

Asimismo, los importadores mexicanos de maíz (ganaderos, fabricantes de alimentos balanceados, harineros y comercializadoras) reciben del gobierno mexicano la autorización para importar maíz de Estados Unidos sin el pago de aranceles, utilizando además créditos blandos, garantizados por el gobierno de Estados Unidos. Este financiamiento a tasas por debajo de las de mercado con plazos de pago hasta de dos años, es utilizado para comprar maíz mexicano.

Por la presión de las importaciones los compradores bajan los precios en el mercado nacional, y ofrecen a los productores no más de un precio equivalente al internacional, puesto en lugar de consumo (precio de indiferencia).

Los cálculos para determinar el arancel consideraban el diferencial de precios internos e internacionales y el promedio tradicional de importaciones, es decir, se pretendía mantener y aumentar gradualmente el volumen de la cuota de importación sin arancel y disminuir el diferencial de precios. Sin embargo, el gobierno mexicano al eliminar unilateralmente la protección, colocó a los productores nacionales en el mercado abierto, sin ningún periodo de transición.

Si el gobierno mexicano respetara los cupos de importación de maíz, e incluso adecuara los calendarios de importación para evitar que se sobrepusieran a las cosechas nacionales, los precios a los productores en México se regirían por la oferta y la demanda interna, y el precio máximo del maíz blanco y amarillo tendría como tope el precio del maíz internacional más el arancel, con ello, los productores mexicanos podrían impulsar sistemas de “administración de la oferta” que les permitieran mejores precios que los del mercado internacional.

2.2 Para el Frijol (fracción 0713.33.02)

En lo que respecta al comercio internacional, México históricamente ha tenido una balanza comercial negativa. La importación de esta leguminosa ha sido necesaria para complementar la demanda. El comportamiento de las importaciones ha seguido un camino errático, tan sólo durante el periodo 1994-2004 éstas han alcanzado volúmenes incluso superiores a 170 mil toneladas (1998), mientras que en otro año apenas había rebasado 25 mil toneladas (1995).

El país de origen de estas importaciones es Estados Unidos, quien en promedio ha aportado cerca del 70 por ciento de las importaciones totales en el mismo periodo. Tres tipos de frijol son los que en mayor medida compramos a nuestro vecino comercial del norte: frijol rojo, negro y pinto, que en conjunto representan el 81 por ciento de dichas importaciones.

Para el caso del frijol, México pactó un arancel-cuota de 139 por ciento ad valorem, el que comenzaría a reducirse a partir de 1994 en quince etapas, para desaparecer en el año 2008.

México: Programa de Desgravación Arancelaria en el TLCAN para frijol, 1994-2008

(Arancel ad-valorem %)

Año	Para frijol originario de EE.UU.	Para frijol originario de Canadá
Tasa base	139.0	139.0
1994	133.4	133.4
1995	127.8	127.8
1996	122.3	122.3
1997	116.7	116.7
1998	111.2	111.2
1999	105.6	105.6
2000	93.9	93.9
2001	82.1	82.1
2002	70.4	70.4
2003	58.7	58.7
2004	46.9	46.9
2005	35.2	35.2
2006	23.5	23.5
2007	11.8	11.8
2008	0	0

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados sobre la base de datos del TLCAN, Anexo II.

La cuota libre de arancel de este grano fue de 50 mil toneladas para las importaciones procedentes de Estados Unidos y de 1,500 toneladas para las provenientes de Canadá, las cuales se incrementarían en 3 por ciento anualmente. Una vez rebasada la cuota establecida, México podría aplicar un arancel-cuota con la tasa base y la categoría de desgravación.

México: Cuotas de importación y arancel fuera de cuota para frijol en el TLCAN

(toneladas métricas)

Producto	Fracción	Cuota base por país de origen de las importaciones *		Arancel fuera de cuota**	
		Estados Unidos	Canadá	(arancel base %)	(dls. por Kg.)
Frijol	0713.33.02	50,000	1,500	139	0.48

* A partir de 1o. De enero de 1994

** Arancel-cuota fijado a partir del 1o. De enero de 1994

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados sobre la base de datos del TLCAN, Anexo II.

Sin embargo, en los primero diez años de operación del TLCAN (1994-2004), México rebasó por ocho ocasiones las cuotas de importación de frijol libres de arancel establecidas para Estados Unidos, como lo muestra el siguiente cuadro.

México: Cupos para la Importación de Frijol originario de E.U., en el TLCAN

Año	Cupo mínimo (Toneladas métricas) (A)	Importaciones originarias de E.U. (*) (Toneladas métricas) (B)	Sobrecupo (Toneladas métricas) (B) - (A)	Arancel aplicable por Sobrecupo (Arancel ad-valorem) (%)
1994	50,000.00	54,964	4,964	133.4
1995	51,500.00	24,048	n.a.	127.8
1996	53,045.00	119,972	66,927	122.3
1997	54,636.35	86,628	31,992	116.7
1998	56,275.44	189,973	133,698	111.2
1999	57,963.70	122,113	64,149	105.6
2000	59,702.61	84,708	25,005	93.9
2001	61,493.69	115,557	54,063	82.1
2002	63,338.50	73,404	10,066	70.4
2003	65,238.66	23,298	n.a.	58.7
2004	67,195.82	29,415	n.a.	46.9
2005	69,211.69			35.2
2006	71,288.04			23.5
2007	73,426.69			11.8
2008	75,629.49			0.0

(*) Incluye la fracción 0713.33.02 (frijoles excepto para siembra) y fracción 0713.33.99 (Los demás)

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de la Lista de Desgravación de México, Anexo II del TLCAN y Bancomext. Estadísticas de Comercio Exterior de México, 1993-1998.

A partir del 1º de enero de 2005 el arancel cuota por sobre cupo se reducirá a 35.2 por ciento ad valorem ó 0.121 dólares de EE.UU. por kilogramo. Para el año 2006 a 23.5 por ciento ó 0.081 dólares por kg; en el 2007 se reducirá a 11.8 por ciento ó 0.040 dólares por kilogramo y a partir del 1º de enero de 2008 dichas importaciones quedarán libres de arancel.

México: Programa de desgravación arancelaria para el frijol en el TLCAN

Fracción arancelaria	Descripción	Tasa base	Productos originarios de	
			Estados Unidos	Canadá
0713.33.01	Frijoles para siembra	Ex.	D	D
0713.33.023	Frijoles, excepto para siembra	(*)	(**) (***)	(**) (***)

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados sobre la base de datos del TLCAN, Anexo II.

(*) La tasa base para los bienes comprendidos en esta fracción será la mayor de dos tasas: 139% ad-valorem, ó \$0.480 dólares de EE.UU. por kilogramo. El arancel aduanero aplicable a los bienes originarios comprendidos en esta fracción será el mayor de: a) La tasa base de 139% ad-valorem reducida de acuerdo a la categoría de desgravación correspondiente, o b) La tasa base de \$0.480 dólares de EE.UU. por kilogramo reducida de acuerdo a la categoría de desgravación correspondiente.

(**) El arancel aduanero sobre los bienes originarios comprendidos en esta fracción se eliminará en quince etapas anuales a partir del 1º. de enero de 1994 de la siguiente manera: el arancel se reducirá a

133.4% advalorem, ó 0.460 dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. de enero 1994, a 127.8% ad-valorem, ó 0.441 dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. de enero de 1995, a 122.3% ad-valorem, ó 0.422 dólares de E.UU./kg a partir del 1º. de enero de 1996, a 116.7% ad-valorem, ó 0.403 dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. de enero de 1997, a 111.2 ad-valorem, ó 0.384 dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. de enero de 1998, a 105.6% ad-valorem o 0.364 dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. De enero de 1999, a 93.9% ad-valorem, ó 0.324 dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. de enero de 2000, a 82.1% ad-valorem o 0.283 dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. de enero de 2001, a 70.4% ad-valorem, ó 0.243 dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. de enero de 2002, a 58.7% advalorem, ó 0.202 dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. de enero de 2003, a 46.9% ad-valorem, ó 0.162 dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. de enero de 2004, a 35.2% ad-valorem, ó 0.121dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. de enero de 2005, a 23.5% ad-valorem, ó 0.081 dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. De enero de 2006, a 11.8% ad-valorem, ó 0.040 dólares de EE.UU./kg a partir del 1º. de enero de 2007, y a partir del 1º. de enero de 2008 dichos bienes quedarán libres de arancel.

(****) México aplicará un arancel-cuota sobre los bienes originarios provenientes de EE.UU. comprendidos en esta fracción, de acuerdo a lo siguiente: a) México permitirá que un cupo mínimo anual provenientes de EE.UU. se importe libre de arancel; y b) sobre la importación que exceda de dicho cupo, México podrá aplicar un arancel de acuerdo a la tasa base y la categoría de desgravación especificadas para esta fracción. El cupo mínimo será de 50,000 toneladas métricas en 1994 y a partir de 1995 se incrementará cada año en 3% respecto al cupo del año anterior.

(****) México aplicará un arancel-cuota sobre los bienes originarios provenientes de Canadá comprendidos en esta fracción, de acuerdo a lo siguiente: a) México permitirá que un cupo mínimo anual provenientes de Canadá se importe libre de arancel; y b) sobre la importación que exceda de dicho cupo, México podrá aplicar un arancel de acuerdo a la tasa base y la categoría de desgravación especificadas para esta fracción. El cupo mínimo será de 1,500 toneladas métricas en 1994 y a partir de 1995 se incrementará cada año en 3% respecto al cupo del año anterior.

México: Cuota aplicable en el TLCAN a Importaciones de Frijol originario de E.U., 1994-2004
(fracción arancelaria 0713.33.99)

Año	Total Importado		Cuota	Sobrecupo		Arancel Cuota por Sobrecupo		Arancel no cobrado por Sobrecupo	
	Valor (millones de dolls.)	Volumen (tons.Metr.)	Volumen (tons.Metr.)	Valor (millones de dolls.)	Volumen (tons.Metr.)	Arancel ad-valorem (%)	Tasa base (dolls. por Kg.)	Con arancel ad-valorem (millones de dolls.)	Con tasa base (millones de dolls.)
1994	37.5	54,964	50,000.0	3.39	4,964.0	133.40	0.460	4.52	2.28
1995	14.3	24,048	51,500.0	n.a.	n.a.	127.80	0.441	n.a.	n.a.
1996	80.0	119,972	53,045.0	44.63	66,927.0	122.30	0.422	54.58	28.24
1997	51.5	86,628	54,636.4	19.02	31,991.7	116.70	0.403	22.20	12.89
1998	119.8	189,973	56,275.4	84.31	133,697.6	111.20	0.384	93.75	51.34
1999	66.7	122,113	57,963.7	35.04	64,149.3	105.60	0.364	37.00	23.35
2000	38.6	84,708	59,702.6	11.39	25,005.4	93.90	0.324	10.70	8.1
2001	51.6	115,557	61,493.7	24.14	54,063.3	82.10	0.283	19.82	15.3
2002	61.9	73,404	63,338.5	8.49	10,065.5	70.40	0.243	5.98	2.45
2003	11.7	21,059	65,238.7	n.a.	n.a.	58.70	0.202	n.a.	n.a.
2004	17.4	26,233	67,195.8	n.a.	n.a.	46.90	0.162	n.a.	n.a.
Total	551.0	918,659	640,389.8	230.4	390,864			248.55	143.95

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del SIAVI Secretaría de Economía.

3. Subsidios agrícolas en Estado Unidos y su impacto en el sector agropecuario de México.

Uno de los principales problemas que afectan el intercambio comercial en el mundo son las barreras no arancelarias (normas técnicas) y las prácticas desleales de comercio (dumping y subsidios directos e indirectos) éstos últimos son aquellos que los gobiernos otorgan a sus productores para facilitarles acceder a los mercados externos en condiciones ventajosas, en perjuicio de los productores locales que tienen que enfrentar esa competencia desleal.

En Estados Unidos el sector agroalimentario es el principal destinatario de los desembolsos (subsidios) directos del gobierno al sector privado y han justificado esos apoyos, en gran medida, por la volatilidad inherente al sector, y por el respaldo y la protección que, según ellos, ofrecen a su sector agroalimentario sus principales exportadores de bienes agropecuarios.

Estados Unidos es el principal productor y exportador mundial de productos agropecuarios, en 2003 el valor total de su producción agropecuaria ascendió a más 225 mil millones de dólares; los productos agrícolas y ganaderos contribuyeron con el 45 y el 43 por ciento, respectivamente, mientras que el resto correspondió a los productos forestales y los servicios.

La producción de algunos productos agrícolas de Estados Unidos representa una parte significativa de la producción total mundial, por lo que las medidas que adopte ese país respecto a su sector agropecuario pueden tener un efecto directo sobre los mercados mundiales.

En el caso de algunos productos agrícolas, las políticas del gobierno estadounidense pueden tener un impacto significativo en los mercados mundiales, aun cuando la producción de algunos bienes no estén directamente orientadas al comercio, considerando que la producción agropecuaria de ese país representa una proporción considerable de la producción mundial y que exporta una parte importante de su producción agropecuaria. Así por ejemplo, en 2004 el porcentaje de la producción exportada, en términos de valor, fue el 42 por ciento para el arroz; el 47 por ciento para el trigo; el 40 por ciento para el algodón y el 38 por ciento para la soya¹. Esas proporciones nos ponen de manifiesto la importancia que tiene el acceso a los mercados extranjeros para los productores estadounidenses.

Por otra parte, en 2004 Estados Unidos absorbió el 15 por ciento de las importaciones mundiales de productos agropecuarios². El acceso al mercado de Estados Unidos es por lo mismo importante para sus socios comerciales.

La importancia que tiene la producción agrícola estadounidense en los mercados mundiales, por los que la aplicación de sus políticas comerciales agropecuarias impacta de manera directa el comportamiento de esos mercados. Así, Estados Unidos es uno de los países que otorga a sus productores los mayores subsidios, lo que ha sido motivo de queja de sus principales socios comerciales, incluyendo a México, ante los organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC).

¹ Organización Mundial de Comercio, Documento G/AG/R45, 2005, Apéndice 1.

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE-FAO, Agricultural Outlook: 2005-2014.

Entre las principales formas de subvenciones internas por parte del gobierno estadounidense a los productores agrícolas de ese país se encuentran:

- Los pagos para el sostenimiento directo de los ingresos; y
- Las pólizas de seguros contra siniestros subvencionadas

Asimismo, el gobierno estadounidense tiene diversos programas de apoyo directo a las exportaciones agrícolas consistentes en subsidios o subvenciones, créditos preferentes y garantías para la exportación.

Frente a los elevados subsidios que venía canalizando el gobierno estadounidense a sus productores agrícolas, la OMC tuvo que limitar éstos a un máximo de 56 mil millones de dólares en un año, que en los últimos años solamente en 1999 se alcanzó, como se observa en el cuadro siguiente.

Estados Unidos: Subvenciones a los productores agropecuarios, 1995-2003

(miles de millones de dólares)

Producto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^{p/}
Total de productos ^{1/}	22.9	29.9	30.5	48.3	55.4	49.3	49.0	39.6	38.3
% de los ingresos de los productores	11	14	14	22	25	22	23	18	17
Leche	7.2	10.2	9.7	15.2	13.9	9.7	14.1	9.9	9.1
% de los ingresos	35	44	45	60	56	44	53	46	46
Maíz	1.5	3.3	3.8	7.2	8.9	9.3	6.6	4.6	4.2
% de los ingresos	6	12	14	28	34	34	26	17	18
Trigo	1.7	2.7	2.9	4.2	5.7	5.4	4.0	2.6	2.4
% de los ingresos	15	22	25	38	50	48	42	30	29
Arroz	0.6	0.2	0.2	0.3	0.7	0.9	1.0	0.9	0.8
% de los ingresos	31	11	10	15	37	45	53	52	51
Semilla de oleaginosa	0.8	0.8	0.8	2.4	3.9	4.8	4.5	2.1	1.9
% de los ingresos	5	5	5	15	24	28	26	13	12
Azúcar	0.9	0.8	0.8	1.2	1.6	1.2	1.3	1.2	1.1
% de los ingresos	41	39	39	51	151	53	58	55	54

^{1/} Considera el total de productos agropecuarios, por lo que no coincide con la suma de los parciales que se incluyen en la lista.

^{p/} Cifras preliminares

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la OCDE, Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation, 2004.

De 1996 a 2001 la asistencia oficial a los productores agropecuarios de Estados Unidos alcanzó niveles sin precedente, comenzando a descender a partir de 2002, debido principalmente a que los precios al productor se incrementaron a raíz de la sequía registrada en ese año en Estados Unidos y en otros importantes países productores, como resultado de ello, las primas de complemento de préstamos disminuyeron considerablemente. Otra razón de la disminución de la ayuda directa a los productores fue que en 2002 no se realizaron pagos de “emergencia”.

Dentro del total de subvenciones en 2002, los pagos directos totales a los productores ascendieron a 11 mil millones de dólares, cifra considerablemente inferior a la observada en los tres años previos, que varió desde 20 mil millones hasta 22 mil millones de dólares anuales. Esta reducción de la ayuda a los

productores fue tanto en términos reales como en porcentaje de los ingresos netos de la producción total por tipo de producto agrícola. La reducción de los pagos directos afectó principalmente a los productores de granos y de leche, principales destinatarios de ese tipo de subsidios. Sin embargo, en 2003 los pagos directos totales aumentaron hasta una cifra estimada de 19.6 mil millones de dólares, debido principalmente a los incrementos de los pagos directos, anticíclicos y de emergencia.

De acuerdo con la información que da a conocer la OCDE, los subsidios gubernamentales a los productores en Estados Unidos ha mostrado un marcado descenso con respecto a la cuota máxima de 55.9 mil millones de dólares alcanzada en 1999. Las reducciones más importantes correspondieron al sostenimiento de los precios de mercado del azúcar y la leche, y particularmente a los pagos basados en la producción para los cereales.

La de ayuda total a los productores, que constituye el indicador más importante de los subsidios oficiales a los productores agrícolas, y en donde se incluyen las transferencias a los productores, las transferencias presupuestarias a los consumidores y los servicios generales proporcionados a la agricultura (comercialización, promoción e infraestructura), se estima que ascendió a 99 mil millones de dólares en 1999 y descendió a 89 mil millones de dólares en 2003. Por lo que respecta al porcentaje correspondiente a la ayuda al productor en los ingresos brutos, los productos que recibieron más subsidios fueron el azúcar, el arroz, la leche, el trigo, y en menor medida el maíz.

Frente a los elevados subsidios que continúa otorgando el gobierno estadounidense a sus productores agrícolas, al igual que lo vienen haciendo los gobiernos de otros importantes países productores y el daño que ello provoca a los productores agrícolas de los países en desarrollo, el tema fue elevado como punto de discusión ante el Comité de Agricultura de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y considerando que previamente los principales países productores habían adquirido compromisos de reducción de subsidios a la exportación para los años de aplicación 1995-2000 y que muy pocos de ellos habían cumplido sus compromisos, se celebró la Primera Reunión Extraordinaria del Comité de Agricultura de la OMC entre el 23 y 24 de marzo de 2000, en donde se acordó, entre otros puntos, que la Secretaría General de la Organización prepararía un documento de antecedentes de los subsidios a la exportación de productos agropecuarios, basado en las notificaciones presentadas en ese sentido.

Del total de los 428 compromisos asumidos por los países productores para reducir los subsidios a la exportación de productos agropecuarios, 2 compromisos se aplican a todos los productos agrícolas; 5 a productos incorporados; y 421 son compromisos relativos a productos específicos, tanto sobre desembolsos presupuestarios como sobre volúmenes.

Sin embargo, no obstante los compromisos asumidos por Estados Unidos y otros importantes países productores ante la OMC, el Presidente de Estados Unidos firmó la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural (FSRIA o Ley de Agricultura) en mayo de 2002. Dicha Ley tiene una vigencia de seis años de 2002 a 2007 y autoriza a aumentar los recursos a la ayuda a los productores basada en los precios, apartándose por lo tanto del compromisos de reducir gradualmente los subsidios con efectos de distorsión de la producción a favor de los complementos de ingresos previstos en la Ley Federal de Mejora y Reforma de la Agricultura de 1996.

Si bien, la Ley de Agricultura no establece un tope global para los gastos, hay diversos mecanismos dentro de la propia Ley para limitarlos, así por ejemplo cada productor agrícola³ en virtud de la Ley de Agricultura no puede recibir individualmente más de 360 mil dólares anuales, adicionalmente en dicha Ley se considera una cláusula de “desconexión” que estipula que la ayuda interna no debe superar los límites permitidos por la OMC.

Por otra parte, la Ley de Agricultura mantiene los programas de préstamos que proporcionan a los productores de los cultivos que pueden acogerse a ellos, ofreciendo así incentivos para que puedan continuar produciendo cuando bajan los precios, dentro de los cultivos considerados en esos programas de préstamos esta el maíz (blanco y amarillo). Los pagos en virtud de esos programas no están sujetos a los resultados de las exportaciones, sin embargo la ayuda otorgada en el marco de esos programas afecta al comercio mundial de productos agropecuarios cuando los productos subsidiados se venden en los mercados mundiales.

El programa de préstamos para productos básicos permite a los agricultores dejar de pagar los préstamos de reembolso limitado para esos productos⁴, dejando sus cultivos a disposición de la Corporación de Créditos para Productos Básicos (CCPB)⁵ cuando los precios del mercado sean inferiores al tipo de préstamo, es decir, el precio determinado por el Gobierno. A su vez, la CCPB vende los productos básicos de su propiedad en el mercado libre, pero a un precio no inferior a la tasa de préstamo vigente en el momento de la venta.

Para desalentar la cesión de la garantía a la CCPB y la adquisición de existencias por el Gobierno Federal, se ofrecen también a los productores programas de préstamo de comercialización los cuales están destinados a sostener los ingresos, pero no los precios del mercado, bajo éste Programa los productores agrícolas reembolsan el préstamo a la tasa de interés del préstamo original o a la tasa de reembolso del préstamo, si ésta fuera más baja. La diferencia entre las dos tasas constituye el subsidio a los productores (beneficio por préstamo de comercialización).

Otra opción a la que se recurre con frecuencia consiste en cobrar directamente la subvención mediante primas de complemento de préstamos, que es la cantidad en que la tasa de interés del préstamo es superior al tipo de reembolso del préstamo, y por consiguiente equivale al beneficio por préstamo de comercialización. En el marco de este Programa, los agricultores venden ellos mismos sus productos en el mercado.

Otra forma de subsidio a los productores que introdujo la nueva Ley Agrícola estadounidense es el pago anticíclico de sostenimiento de los ingresos, el cual proporciona ventajas importantes en función de los precios para los productos comprendidos (entre otros, el maíz) siempre y cuando el precio efectivo de éstos sea inferior a su precio indicativo. A diferencia de los pagos anteriores en concepto de asistencia

³ La FSRIA define al productor como “el propietario, explotador, arrendador, arrendatario o aparcerero que comparte el riesgo de producir un producto agrícola y tiene derecho a compartir el producto agrícola procedente de la explotación que está disponible para su comercialización, o que habría compartido dicho producto si se hubiera producido”.

⁴ Se entiende por préstamos de reembolso limitado a los préstamos respecto de los cuales los productores pueden elegir entre reintegrar el principal y los intereses o ceder el producto básico a la Corporación de Créditos como pago total del préstamo.

⁵ Es una entidad federal administrada por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos que fue creada para estabilizar y sostener los ingresos de las exportaciones y los precios de los productos agropecuarios.

urgente por pérdida de mercado, los pagos anticíclicos dependen de los precios, la superficie histórica sembrada y los rendimientos.

La Ley Agrícola establece un precio indicativo para cada uno de los productos que pueden acogerse a este Programa⁶. Cuando la tasa de interés del préstamo, o el precio medio estacional, más el pago directo al productor, si fuera más alto, se sitúa por abajo del precio indicativo, se efectúa un pago anticíclico por un importe igual a esa diferencia.

El efecto potencial de distorsión de la producción y del comercio que pudiera tener ese Programa es limitado ya que los pagos no están directamente relacionados con los niveles de producción, y por lo mismo no se requiere un nivel determinado de producción para beneficiarse de dicho Programa. Por otra parte, los precios indicativos para los periodos considerados en el Programa, 2002-2003 y 2004-2007 se fijaron en niveles relativamente altos si se comparan con los precios observados en el periodo 1999-2002, como se observa en el cuadro siguiente:

Estados Unidos: Precios de Mercado y Precios Indicativos en el marco de la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural (FSRIA), 1999-2007

(dólares por unidad)

Producto	Unidad	Precio medio anual promedio				Precios indicativos	
		1999	2000	2001	2002	2002-2003	2004-2007
Trigo	bushel	2.48	2.62	2.78	3.56	3.86	3.92
Maíz	bushel	1.82	1.85	1.97	2.30	2.60	2.63
Sorgo grano	bushel	1.57	1.89	1.94	2.35	2.54	2.57
Cebada	bushel	2.13	2.11	2.22	2.73	2.21	2.24
Avena	bushel	1.12	1.10	1.59	1.81	1.40	1.44
Algodón	libra	0.45	0.49	0.29	0.43	0.72	0.72
Arroz	quintal	5.93	5.61	4.25	4.15	10.50	10.50
Soya	bushel	4.63	4.54	4.38	5.50	5.80	5.80
Semillas de oleaginosas	libra	n.d	n.d	n.d	n.d	0.09	0.10
Cacahuete	tonelada	508.00	549.00	468.00	365.00	495.00	495.00

Nota: bushel .- medida inglesa equivalente a 35.24 litros; n.d: datos no disponibles

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, The Farm Act: Provisions and Implications for Commodity Markets, 2003.

Otra forma de subsidios a los agricultores son los Programas de Seguros para reducir las consecuencias financieras de la incertidumbre en cuanto al clima, los rendimientos y los precios. Los Programas de Seguros, por su parte, tienen por objetivo proteger a los agricultores contra las pérdidas de ingresos, incluyendo las derivadas de un descenso de los precios o de los rendimientos. En este caso, el Gobierno paga la totalidad de las primas por pérdidas de producción debidas a catástrofes, y subvenciona también en parte la cobertura contra sucesos no catastróficos, como la caída de los precios.

⁶ El Programa comprende a los siguientes productos agrícolas: maíz, trigo, sorgo, cebada, avena, algodón, arroz, soya, semillas oleaginosas y cacahuete.

Otra forma que tiene el Gobierno estadounidense para subsidiar a los agricultores de ese país son las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios (en donde se incluyen 13 grupos de productos, incluyendo los cereales), las cuales ascendieron en 2003 a más de 500 millones de dólares, mientras que las subvenciones efectivas a la exportación fueron por 53 millones de dólares ese mismo año, 2 millones de dólares menos que los 55 millones registrados en 2001, ello por los compromisos de reducción de este tipo de subsidios por parte del gobierno de ese país en el marco de la OMC.

La Ley de Agricultura autoriza aplicar dichos subsidios hasta el año 2007 en el marco de los Programas de Fomento de las Exportaciones (EEP) y de Incentivos para la Exportación de Productos Lácteos (DEIP), los cuales están sujetos a las disciplinas que se consignan en los compromisos en materia de subvenciones a la exportación asumidos por Estados Unidos de acuerdo con el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Cabe aclarar que todas las ventas de productos agropecuarios en el marco del EEP y el DEIS son realizadas por el sector privado.

Sin embargo, el mayor programa de fomento a las exportaciones agrícolas de Estados Unidos es el Programa de Garantía de los Créditos a la Exportación (GSM-102), que considera créditos con plazos comprendidos entre 90 días hasta 3 años, mientras que el Programa Intermedio de Garantía de los Créditos a la Exportación (GSM-103) que considera créditos con plazos de entre 3 y 10 años, esos dos programas permiten a los importadores de los otros países comprar productos agrícolas estadounidenses a exportadores privados de este país, encargándose los propios bancos estadounidenses de financiar a los bancos de los importadores. Por su parte la CCPB garantiza los pagos de los bancos extranjeros al banco estadounidense. Si el banco extranjero no realiza los pagos según lo acordado, la CCPB pagará las cantidades reclamadas una vez comprobado que las reclamaciones son correctas.

El financiamiento de las exportaciones garantizado por el Gobierno Federal les confiere una ventaja a los productos agrícolas que exportan los productores estadounidenses, ya que las tasas de interés que se aplican a dichos préstamos no corresponden al riesgo real de la transacción, sino a la estimación crediticia de la garantía implícita; ésta es sin duda la principal razón por la que la garantía oficial de los créditos a la exportación puede constituirse como un subsidio a las exportaciones, aún cuando las propias autoridades estadounidenses han señalado que las tasas de interés aplicadas a los préstamos garantizados por los Programas GSM son generalmente superiores entre 15 y 25 puntos básicos de la Tasa LIBOR y que no se otorgan en condiciones más favorables que las que prevalecen en el mercado, pero que, teniendo en cuenta las bajas estimaciones crediticias de los participantes, las garantías amortiguan las consecuencias del posible incumplimiento de pago en las decisiones empresariales.

Sin embargo, el monto de los créditos a la exportación con ayuda oficial se ha venido reduciendo por los compromisos que ha adoptado el gobierno estadounidense en el marco de la OMC, así éstos pasaron de 4 mil millones de dólares en 1998 a 3.1 mil millones en 2000 y aumentaron a 3.5 mil millones en 2003.

En general, los subsidios a la agricultura por parte de Estados Unidos continúa siendo una de las prácticas más perniciosas que afectan a los productores agrícolas mexicanos, ya que la importación de bienes agropecuarios originarios de aquel país entran a nuestro mercado en condiciones de desventaja para nuestros productores, ya que los subsidios que otorgan cada uno de los gobiernos a sus productores tienen diferencias abismales, como se observa en el cuadro siguiente:

Subsidios agropecuarios en los países miembros del TLCAN, 1998-2003

(millones de dólares)

Año	Total de Subsidios Agropecuarios ^{1/}			Subsidios a los Productores ^{2/}		
	Estados Unidos	Canadá	México	Estados Unidos	Canadá	México
1998	88.150	4.875	5.911	48.441	3.573	4.490
1999	99.018	5.006	5.710	55.433	3.709	4.515
2000	92.089	5.535	7.396	49.333	4.153	6.032
2001	95.259	5.154	7.892	49.001	3.928	6.537
2002	90.273	5.969	8.908	39.559	4.596	8.080
2003 ^{p/}	89.876	5.453	8.354	38.768	3.978	7.656

^{1/} Valor monetario anual estimado de las transferencias brutas implícitas y explícitas relacionadas con las medidas de política de apoyo a las actividades agropecuarias provenientes de los contribuyentes y de los consumidores de los productos agrícolas.

^{2/} Incluye los subsidios por las vías de los precios administrados, así como las transferencias por inversiones realizadas y por superficie en explotación.

^{p/} Datos preliminares

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la OCDE, Agricultural, Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2003.

Como se puede observar, los subsidios agropecuarios totales que otorgó el Gobierno estadounidense en 2003 fueron casi diez veces superiores a los que en el mismo año otorgó el Gobierno mexicano y para el periodo 2004-2008 se estima que Estados Unidos subsidie, de acuerdo con la Ley Agrícola de 2002, con más de 150 mil millones de dólares a sus agricultores, mientras que en México, en igual periodo, se prevé que los subsidios agrícolas no excedan los 27 mil millones de dólares.

En 2003 del total de subsidios otorgados por el Gobierno estadounidense a sus productores agrícolas por un monto de 38.8 mil millones de dólares, 4.2 mil millones correspondieron a subsidios a los productores de maíz, es decir, el 10.8 por ciento.

La presencia de los subsidios agrícolas por parte de Estados Unidos y otros países industrializados, ha generado una sobreproducción mundial de granos que ha impactado negativamente a los precios internacionales y dificultando el comercio exterior de los productos agropecuarios, afectando seriamente a los productores agrícolas de los países emergentes como México.

De acuerdo con las cotizaciones del mercado internacional, en el periodo 1996-2002 los precios del maíz amarillo en los centros de acopio de Kansas City registraron una disminución de 43.8 por ciento a precios constantes de 2000, al pasar de 152.5 dólares por tonelada en 1996 a 85.8 dólares por tonelada en 2002, mientras que los precios del maíz blanco (a precios fob) perdieron el 48.5 por ciento en igual periodo.

La posibilidad de que los precios internacionales de maíz repunten en el corto y mediano plazos se ve difícil, pues de acuerdo a las previsiones del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), el comercio mundial de maíz mantendrá el dinamismo observado a finales de la década pasada; es decir, los precios del cereal tendrán ligeras variaciones en relación con los precios observados entre 2000 y 2003, sin embargo el USDA considera que hasta después de 2005 las exportaciones estadounidenses de maíz alcancen volúmenes cada vez más crecientes en comparación con los años ochenta y noventa, a pesar del mejor desempeño que también observaran las exportaciones de otros países como Argentina y algunos países de la Unión Europea.

Lo anterior pone de manifiesto que los países desarrollados continuarán destinando grandes montos de recursos a sus agricultores para garantizarles un ingreso seguro que busca protegerlos de la competencia externa, continuar impulsando su desarrollo y mantenerse dentro del grupo de los principales países productores y exportadores de granos.

Como resultado de sus políticas de subsidios, Estados Unidos se mantiene como el principal productor y exportador de cereales en el mundo y, en consecuencia, como un factor determinante en la fijación de los precios de esos granos, así por ejemplo, en 2003 exportó más de 73 millones de toneladas de trigo y 198 millones de toneladas de maíz, siendo con ello el principal exportador mundial de ambos productos.

Contrariamente a las políticas agrícolas que han venido implementando Estados Unidos y Canadá después de la firma del TLCAN, México comenzó a disminuir sus apoyos a los productores agrícolas bajo el argumento de que en un mercado desregulado y sin distorsiones, se lograría una mejor asignación de recursos productivos, además de no aplicar los aranceles pactados en el TLCAN a los excedentes de granos importados y la reducción de presupuesto y subsidios al campo.

Para contrarrestar los efectos negativos que tienen los subsidios que el Gobierno estadounidense otorga a sus productores agrícolas, México ha tenido que canalizar al campo mayores recursos presupuestales vía subsidios cada año, aunque estos finalmente resultan insuficientes, por lo que tratar de equiparar las condiciones de los agricultores mexicanos con las de sus socios del TLCAN resulta difícil pues la brecha entre los precios internos de los granos en México y los de Estados Unidos y Canadá es cada vez más amplia, lo que termina por erosionar los ingresos de los productores agrícolas de México y consecuentemente la disminución de la producción y la necesidad de tener que importar cada vez más para satisfacer el consumo interno.

Ante esa situación, la OCDE ha planteado que la OMC debe enfocar sus esfuerzos en transitar de los subsidios a la producción vía precios e insumos hacia un esquema de apoyos directos al ingreso de los productores, similar al PROCAMPO en México, el cual se proporciona por hectárea, sin considerar los precios. Con ello, entre otros beneficios, la OCDE espera que se reduzca el incentivo de producción adicional de granos que actualmente prevalece en el mercado. Asimismo, propone que se eliminen los subsidios directos a la exportación de productos agropecuarios como una medida necesaria para que los países emergentes, como México, aumenten sus posibilidades de competir con sus socios comerciales.

México no ha estado exento del proceso de mejorar el ingreso de los productores agrícolas mediante apoyos a la producción. Sin embargo, los subsidios, aunque crecientes en los últimos años, resultan cada vez menores a los que se otorgan en los países desarrollados, como Estados Unidos y Canadá, por lo que cada año se abre más la brecha entre México y sus principales socios comerciales en productos tan sensibles como el maíz.

Resumen

- La producción mundial de maíz blanco es relativamente baja comparada con la de maíz amarillo, sin embargo el primero se cultiva casi exclusivamente para consumo humano y casi no se registran excedentes para colocar en los mercados. En 2004 México participa casi con una cuarta parte de la producción mundial de maíz blanco, pero es un importante importador de este grano de Estados Unidos.
- Para 2004, la producción mexicana de maíz se estima en 22.0 millones de toneladas, es decir, 6.4 por ciento más que en 2003, de los cuales casi 8 millones de toneladas corresponden a maíz blanco, sin embargo en este grano la producción doméstica no satisface la demanda interna por lo que se ha tenido que cubrir con importaciones, la totalidad de ellas originarias de Estados Unidos, en 2003 se importaron de ese país 299 mil toneladas de maíz blanco y en 2004 se habían importado 387 mil toneladas, constituyéndose México como el principal mercado de destino de las exportaciones de maíz de Estados Unidos.
- Para el caso del frijol, su producción mundial comparativamente con otros cultivos como el trigo, la soya, el arroz y el maíz, podría considerarse reducida y en los últimos 10 años su nivel de producción promedio anual fue de 16.7 millones de toneladas, con una tasa de crecimiento promedio anual de 1.4 por ciento.
- En México el frijol representa la segunda actividad agrícola más importante después del maíz y da ocupación a casi 570 mil trabajadores agrícolas, en 2003 su producción ascendió a 1.414 millones de toneladas y para 2004 se estima sea de 1.297 millones de toneladas, sin embargo la producción interna ha sido insuficiente para satisfacer la demanda doméstica, por lo que el faltante se ha tenido que importar principalmente de Estados Unidos.
- En el TLCAN con el propósito de proteger a los bienes más sensibles a las importaciones, México acordó con sus socios comerciales el establecimiento de aranceles-cuota para determinados productos agrícolas como el maíz y el frijol, para los cuales se estableció un régimen de importación libre de arancel hasta cubrir determinada cuota, que una vez rebasada daría paso al cobro de elevados aranceles-cuota, los que se irían desgravando gradualmente en un plazo de 15 años hasta su eliminación definitiva en 2008.
- Para el caso del maíz (amarillo y blanco) se pactó un arancel-cuota de 215 por ciento ad valorem, el cual se iría reduciendo a partir de 1994 en quince etapas, para quedar totalmente eliminado en 2008, es decir, que para 2004 el arancel-cuota vigente es de 72.6 por ciento ad valorem y del cupo mínimo negociado para el maíz en este año, el 10.34 por ciento se asignó a maíz blanco y 89.66 por ciento a maíz amarillo. No obstante que se ha elevado la producción de maíz blanco en los últimos años, se ha continuado importando dicho grano, en su totalidad de Estados Unidos, para satisfacer la demanda interna y en los últimos años, entre 1999 y 2002 se superó la cuota establecida en el TLCAN, sin que se tenga evidencia de que se hayan aplicado los aranceles-cuota para el volumen fuera de la cuota establecida en el mismo Tratado, con el perjuicio que ello conlleva para los productores nacionales ya que por la presión de las importaciones los compradores bajan los precios en el mercado doméstico y desalientan la producción.

- Para el caso del frijol se pactó un arancel cuota de 139 por ciento ad valorem, el que comenzaría a reducirse a partir de 1994 en quince etapas, para quedar totalmente eliminado en 2008. La cuota libre de arancel fue de 50 mil toneladas para las importaciones procedentes de Estados Unidos, las cuales se incrementarían 3 por ciento anual. Una vez rebasada la cuota, México podría aplicar un arancel-cuota con la tasa base y la categoría de desgravación.
- En los primeros diez años de operación del TLCAN, 1994-2004, México rebasó en ocho ocasiones las cuotas de importación de frijol libres de arancel establecidas para Estados Unidos, sin que se tenga evidencia de que se hayan cobrado los aranceles-cuota por dichos sobrecupos, lo que ha perjudicado seriamente a los productores domésticos, que son generalmente los de más bajos ingreso en el campo, además de las presiones que ello tiene en los precios internos.
- Ante la imposibilidad de aumentar aranceles para el maíz y el frijol dentro de los acuerdos comerciales que tiene suscritos México, y considerando que en el caso del TLCAN ya se llevan diez años de operación y que prácticamente se ha desgravado totalmente la mayoría de productos agropecuarios y otros como el maíz y el frijol lo harán en 2008, es impostergable que el gobierno mexicano respete los cupos de importación para dichos cultivos e incluso adecue los calendarios de importación para evitar que se sobrepongan a las cosechas nacionales, lo que permitiría que los precios a los productores domésticos se rijan por la oferta y la demanda interna, mejorando con ello los precios en el mercado interno e incentivando la producción.
- Para el caso del frijol, como medida emergente el gobierno mexicano podría imponer una salvaguarda y evitar las importaciones de esta leguminosa, hasta que se logre ordenar el mercado interno y para los años que aún quedan para su desgravación total, el gobierno debe evitar las importaciones de frijol fuera de cuota cobrando el arancel correspondiente y definiendo periodos de importación que no impacten los periodos de cosecha nacional, así como retirar las existencias de los productores a un precio equivalente al pagado por las importaciones.

ANEXO

México: Programa de Desgravación Arancelaria en el TLCAN para los productos agrícolas sensibles, 1994-2008

(Arancel ad-valorem %)

Año	Bienes originarios de EE.UU.		Bienes originarios de Canadá	
	Maíz	Frijol	Maíz	Frijol
Tasa base	215.0	139.0	215.0	139.0
1994	206.4	133.4	206.4	133.4
1995	197.8	127.8	197.8	127.8
1996	189.2	122.3	189.2	122.3
1997	180.6	116.7	180.6	116.7
1998	172.0	111.2	172.0	111.2
1999	163.4	105.6	163.4	105.6
2000	145.2	93.9	145.2	93.9
2001	127.1	82.1	127.1	82.1
2002	108.9	70.4	108.9	70.4
2003	90.8	58.7	90.8	58.7
2004	72.6	46.9	72.6	46.9
2005	54.5	35.2	54.5	35.2
2006	36.3	23.5	36.3	23.5
2007	18.2	11.8	18.2	11.8
2008	0	0	0	0

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados sobre la base de datos del TLCAN, Anexo II

México: Cupos para la importación de frijol originario de Canadá en el TLCAN

Año	Cupo mínimo	Importaciones originarias de Canadá*		Sobrecupo	Arancel aplicable por sobrecupo	
	(toneladas métricas)	(toneladas métricas)	Variación	(toneladas métricas)	Arancel ad-valorem	Tasa Base
	(A)	(B)	(%)	(B-A)	(%)	(dls por kg.)
1994	1,500.0	1,256.0	-	n.a.	206.4	0.197
1995	1,545.0	1,328.0	5.73	n.a.	197.8	0.189
1996	1,591.4	1,529.0	15.14	n.a.	189.2	0.181
1997	1,639.1	1,685.0	10.20	45.9	180.6	0.173
1998	1,688.3	6,336.0	276.02	4,647.7	172.0	0.164
1999	1,738.9	1,736.0	-72.60	n.a.	163.4	0.156
2000	1,791.1	1,195.0	-31.16	n.a.	145.2	0.139
2001	1,844.8	1,251.0	4.69	n.a.	127.1	0.121
2002	1,900.1	2,319.0	85.37	418.9	108.9	0.104
2003	1,957.1	1,860.0	-19.79	n.a.	90.8	0.087
2004	2,015.8				72.6	0.069
2005	2,076.3				54.5	0.052
2006	2,138.6				36.3	0.034
2007	2,202.8				18.2	0.017
2008	2,268.9				0.0	0.000

* Incluye únicamente la fracción arancelaria 0713.33.02 (frijoles excepto para siembra) y 0713.33.99 (Los demás)

n.a. No aplica

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la lista de Desgravación de México.

Anexo II del TLCAN y del Tercer Informe de Gobierno de 2003



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
H. Cámara de Diputados
LIX Legislatura

julio de 2005

www.cefp.gob.mx

Presidente del Comité
Dip. José Luis Flores Hernández

Secretario
Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza

Secretario
Dip. Rafael Flores Mendoza