

PROGRAMA DE INVESTIGADORES

POLÍTICA COMERCIAL, INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO PRODUCTIVO

EJE TEMÁTICO 4. OPORTUNIDADES EN NUEVOS PRODUCTOS
Y MERCADOS



LAS CUOTAS HILTON Y 481 COMO PROPULSORAS DE CAMBIOS EN EL SISTEMA DE COMERCIALIZACIÓN

Y MEJORAMIENTO EN LOS ESTÁNDARES SANITARIOS EN LA PRODUCCIÓN DE CARNE BOVINA EN LA ARGENTINA (CONDICIONES BÁSICAS PARA EL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES)

Dr. G. Marcos Gallacher
Dr. R. Daniel Lema
Directores

Lic. M. Blanca Caffaro
Analista

RESUMEN

El objetivo del estudio consistió en identificar sectores y productos que presenten posibilidades y potencialidades para la participación en cadenas de valor a escala regional (Sudamérica) y en mercados globales dinámicos.

A partir de diciembre del año 2015 se tomaron medidas de política económica que resultan favorables para el mejoramiento de la cadena de carne bovina y su comercialización en el comercio exterior.

La creación de un mercado único de cambios, la eliminación de derechos de exportación, la sistematización de los denominados “ROE rojos” revierte el escenario desfavorable que tuvo la cadena de valor bovina para la comercialización en los mercados externos en los últimos años.

Asimismo, mediante el decreto 444/17 se transfirieron facultades respecto la asignación de la cuota Hilton al Ministerio de Agroindustria con el objeto de lograr una mayor transparencia en el mecanismo de asignación. Se preverá también la reasignación de cupos remanentes con el objeto de lograr el cumplimiento de la cuota de carne fresca a la Unión Europea.

También se creó el Registro Fiscal de Operadores de la Cadena de Producción y Comercialización de Haciendas y Carnes Bovinas y Bubalinas (RFOCB) con el objeto de transparentar la cadena agroalimentaria en cuestión. Sin embargo, la alta carga impositiva, en la medida que no surgieran modificaciones tributarias podría afectar el fin por el cual se creó el registro.

Tras la implementación de las denominadas “cajas negras” en marzo de 2018 en establecimientos frigoríficos se espera una normalización sectorial atacando la problemática de los últimos años que llevó a una competencia desleal. Esta situación será favorable para la comercialización de productos cárnicos en el exterior.

Los mercados internacionales comienzan a dar señales positivas de demanda y precios. En el corriente año se registró un incremento de las exportaciones de carne a China, que históricamente demandaba cortes de menor valor como las menudencias y recientemente habilitó la exportación de carne bovina enfriada. Adicionalmente existen expectativas de reapertura en la comercialización de carne bovina a los Estados Unidos. Estas noticias se refuerzan con un aumento provisorio de los reintegros de exportación para la carne bovina.

Argentina cuenta con cupos de exportación de alto valor agregado hacia la Unión Europea. La Cuota Hilton asignada a nuestro país, de 29.500 toneladas, presenta incumplimientos hace ya nueve años y la participación argentina en la cuota 481 es baja por condiciones en su método de asignación que requiere competitividad internacional. Se espera un nuevo acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur.

A pesar de las mejoras en términos de política económica resulta conveniente preguntarse si estas medidas son suficientes para la satisfacción de una demanda externa latente y el cumplimiento de los contingentes arancelarios asignados a nuestro país por parte de la Unión Europea.

Cita de la fuente—Se sugiere citar estos documentos como: Caffaro, Gallacher, Lema, 2018, *Las cuotas Hilton y 481 como propulsoras de cambios en el sistema de comercialización y mejoramiento en los estándares sanitarios en la producción de carne bovina en la Argentina*, Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°16

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	2
1. INTRODUCCIÓN	5
2. RELEVANCIA PARA LA INSERCIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA ARGENTINA	6
3. DIFICULTADES DE LA CADENA DE CARNES PARA LA INSERCIÓN EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES	6
4. DESCRIPCIÓN DE LA CADENA DE VALOR	7
4.1 Producción Primaria	7
4.2 Producción Industrial	10
4.3 Comercialización	11
5. TASAS, IMPUESTOS Y OTRAS CARGAS	12
6. POLÍTICAS COMERCIALES EN GANADERÍA	13
7. COMERCIO EXTERIOR	15
7.1 Cuota Hilton	17
7.1.1 Descripción de la cuota	17
7.1.2 El sistema de distribución	18
7.1.3 Marco conceptual para un nuevo mecanismo de distribución	18
7.1.4 Análisis económico de la asignación de cuotas	19
7.1.5 Asignación de la cuota Hilton: efectos sobre la oferta de exportaciones	19
7.1.6 Intercambio de cuota entre empresas	21
7.1.7 Propuesta de asignación eficiente: asignación con posibilidad de intercambio de derechos	23
7.1.8 Hacia un sistema más eficiente	23
7.2 Cuota 481	24
7.3 Nueva Cuota a la Unión Europea	24
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25
9. BIBLIOGRAFÍA	26

1. INTRODUCCIÓN

El presente proyecto tiene como objetivo general estudiar cuáles son las limitantes al desarrollo del comercio exterior de la carne bovina en nuestro país con el propósito de plantear propuestas de política económica que contribuyan a un mayor dinamismo del sector. El sector ganadero tiene grandes oportunidades de crecimiento dadas las favorables condiciones naturales de nuestro país y la histórica presencia de las carnes argentinas en los principales mercados mundiales como un producto de alta calidad y con una percepción muy favorable por parte de los demandantes. No obstante, algunas proyecciones de exportación de carne bovina de la Argentina al año 2026¹ (USDA, 2016) son relativamente modestas y también recientes incumplimientos en las cuotas de exportación de alto valor agregado otorgados por la Unión Europea² sugieren que existen factores económicos e institucionales que pueden limitar este crecimiento.

Siendo la cadena de ganados y carnes una de la más importantes dentro de los complejos alimentarios de la Argentina en el trabajo se analiza cuál es la potencialidad que poseen las cuotas de exportación a la Unión Europea de revertir la situación recién descrita, así como su capacidad para propulsar cambios en el sistema de comercialización actual, en el cual priman la elusión, evasión tributaria y comercialización por media res.

El trabajo se organiza primero con un estudio de **las limitantes históricas** a la comercialización de carne bovina en el exterior, que se pueden distinguir tanto en **factores externos** como **internos**.

Para un análisis más actualizado de las limitantes al comercio exterior se realizará un estudio de **la cadena de valor** de la carne bovina en la Argentina caracterizando sus etapas productivas, los actores que la integran, los procesos productivos y **tipos de establecimientos predominantes en la etapa industrial, y los sistemas de comercialización**.

Por otro lado, se estudia la **legislación** que regula el **mercado interno**. En particular, considera que la aplicabilidad y falta de controles contemplados en la legislación vigente, son los principales motivos por los cuales resulta difícil implementar políticas que tiendan al *up-grading* de la producción local. Un ejemplo de ello fue el fracaso del plan “corte por lo sano” del año 1992 cuyo objeto principal era cambiar el sistema de comercializa-

ción por media res³ a uno por cuartos. Dicho plan fue tomado como ejemplo por Brasil⁴ e implementado en el año 1996. La implementación de esta medida, entre otras, contribuyó en posicionar al país vecino entre los principales exportadores de carne bovina del mundo.

Luego se presentan los indicadores de Estimado de Apoyo al Productor (EAP) desarrollados por la OECD y calculados para Argentina por el proyecto Agrimonitor del BID (<https://agrimonitor.iadb.org/en>) para medir el impacto de las políticas agropecuarias y describir los efectos de las políticas comerciales aplicadas por Argentina sobre el comercio exterior de carne bovina. Estas mediciones muestran el alto costo soportado por el sector ganadero derivado de la imposición a las exportaciones y de las regulaciones y limitaciones sobre el comercio exterior de carne bovina en el período 2007-2015.

Se sugieren también modificaciones a la **legislación que regula la exportación de carne bovina a la Unión Europea** en la denominada “Cuota Hilton” con el fin de incentivar el cumplimiento del cupo asignado mejorando la competitividad del sistema. Teniendo en cuenta el contexto sectorial se plantea una modificación (fomentando la exportación de alto valor agregado), para inducir los ajustes necesarios en la provisión estable de animales en la etapa primaria y las adecuaciones pertinente en la etapa industrial.

En particular, proponemos analizar el mecanismo de asignación de la cuota Hilton desde una perspectiva microeconómica e institucional. Se explorarán ventajas y desventajas de mecanismos de asignación que tiendan a privilegiar el funcionamiento de los mercados y que determinen estabilidad y previsión a los agentes. Se pretende contribuir al análisis económico del problema introduciendo en esta discusión el concepto de eficiencia a partir de asignaciones de mercado (licitaciones, remates, intercambio de cuota). La motivación central de esta sección del trabajo es responder al interrogante de si es posible conseguir mejores resultados en términos de bienestar bajo una asignación alternativa, que respete los derechos de propiedad y que genere incentivos a participar eficientemente en el mercado.

Complementariamente, se estudia la **estructura de tasas, impuestos y otras cargas** para poder realizar una propuesta integral considerando que su excesiva complejidad y magnitud desestimulan la producción e incentivan la evasión tributaria. Ambos factores son fuertes limitantes al crecimiento de las exportaciones.

¹Se estimó un crecimiento del 7% para el período 2015-2026.

²Cuotas Hilton y 481 para carne bovina, las mismas se explicarán en la sección de comercio exterior.

³ Este sistema de comercialización continúa siendo predominante en nuestro país.

⁴ Las proyecciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) respecto Brasil pronostican un crecimiento del 55% en el período 2015-2026.

Finalmente, se evalúa cuáles son los eslabonamientos **y efectos multiplicadores**⁵ de agregar valor a las exportaciones sobre la diversificación geográfica de las mismas, como también sobre el desarrollo del mercado interno, generando así un círculo virtuoso que eleve los estándares sanitarios actuales y mejore las condiciones de comercialización.

2. RELEVANCIA PARA LA INSERCIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA ARGENTINA

De acuerdo a datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la población mundial para el año 2015 asciende a 7.349 millones de habitantes, y los pronósticos indican que para el año 2050 la **población mundial** alcanzará los 9.725 millones. Por este motivo, los países de América Latina que se especializan en la producción agropecuaria, deben concentrar sus esfuerzos productivos en atender las nuevas demandas internacionales.

En septiembre del año 2015 la ONU estableció 17 objetivos para conseguir un desarrollo mundial sostenible, en los cuales se encuentra la erradicación del hambre en un lugar central. Por otro lado, atendiendo a los problemas sanitarios que ha tenido Brasil en materia de producción de carne bovina, la Argentina debe entender que **los requerimientos sanitarios y de calidad de los alimentos resultan fundamentales para la inserción en el mercado internacional**. Por ese motivo resulta adecuado fomentar la participación en las cuotas de exportación a la Unión Europea, cuyos estándares sanitarios son los máximos que rigen sobre productores de nuestro país.

En efecto, la Argentina cuenta con uno de los máximos cupos de la Cuota Hilton⁶, la cual viene incumpliendo en los últimos nueve años. Adicionalmente, el cupo de la cuota 481 ha tenido 6.000 toneladas de incumplimiento en el ciclo 2013/2014 a nivel mundial. Este défi-

⁵ Estímulo para generalizar un sistema de comercialización por cuartos o cortes, crear una nueva categoría de comercialización en el Mercado de Liniers (Novillo pesado para exportación) e índices futuros para la ganadería. Si bien recientemente se crearon los índices de novillo y terneros (futuros), en la medida su implementación sea fructífera, se podría avanzar en la conformación de un nuevo índice para novillos pesados con destino exportación.

⁶ 29.500 toneladas y 500 de búfalo.

cit de oferta a la Unión Europea podría atenderse en la medida que se identifiquen limitantes y desventajas del sistema productivo en la Argentina que derivan en una menor competitividad internacional. Considerando que los cortes de la cuota Hilton no comprenden una media res completa, y atendiendo a las necesidades de otros mercados masivos, podrían destinarse los excedentes exportables a mercados como China, que demanda cortes complementarios. Recientemente el país asiático habilitó la exportación de carne enfriada y actualmente es el principal destino de exportación de carne bovina.

3. DIFICULTADES DE LA CADENA DE CARNES PARA LA INSERCIÓN EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES

Las limitantes históricas para la inserción en el comercio internacional de carnes pueden separarse en factores externos e internos. Los factores externos pueden dividirse en medidas arancelarias y para arancelarias.

Factores históricos externos

Argentina participó activamente de la etapa de crecimiento mundial ocurrida en las últimas cuatro décadas del siglo XIX hasta en decaimiento mundial de 1914. Esto permitió el desarrollo del mercado de carnes en nuestro país por medio de la inversión tanto británica como de los Estados Unidos en establecimientos frigoríficos de exportación, la implantación de pasturas (alfalfa), la incorporación de razas británicas, flotas marítimas, bancos y compañías de seguros (De las Carreras A, y M. Gorelick, 2012).

Luego de esta etapa de auge para el sector de carnes se sucedieron una serie de medidas para arancelarias que limitaron el comercio exterior. La Primera Guerra Mundial implicó un desaceleramiento del crecimiento económico a nivel mundial. Argentina no pudo participar de la etapa de recuperación post bélica. Alemania en 1923 deja de demandar carne argentina con el objeto de recuperar su economía. A esta prohibición, le siguieron otras prohibiciones de grandes demandantes. Francia se suma al argumento alemán en 1926 y Estados Unidos deja de demandar carne argentina y de otros países en 1927 argumentando la posibilidad de incorporar fiebre aftosa en su país.

Adicionalmente, tras la crisis internacional de 1929, Argentina - a diferencia de Australia y Nueva Zelanda - resultó desfavorecida en la comercialización de carnes tras el Tratado de Ottawa y el Pacto Roca Runciman (Consecuencia del Tratado de Ottawa). Posteriormente a esto, tras la Segunda Guerra Mundial, se profundiza el intervencionismo sobre el comercio exterior que ya se vislumbraban en nuestro país (De las Carreas A, y M. Gorelick, 2012).

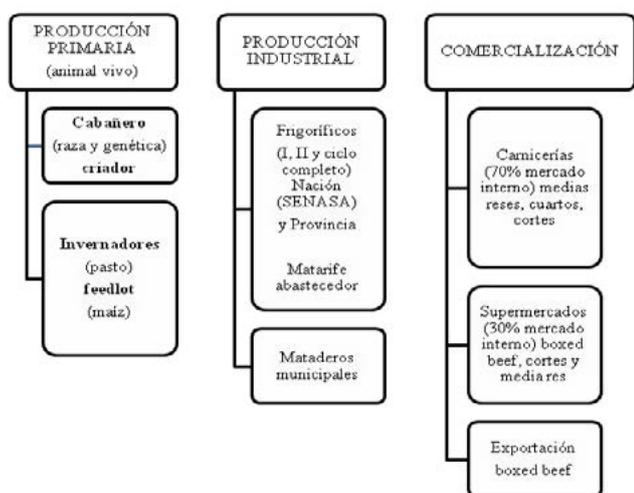
Factores históricos internos

La finalización de la etapa de auge para el sector de las carnes en Argentina asociados a la imposibilidad de colocación de productos cárnicos en el exterior tras Primera y Segunda Guerra Mundial, se acentuó por la creencia de sectores mayoritarios de la dirigencia ganadera de que la crisis sectorial se explicaba por el comportamiento oligopólico del sector frigorífico (De las Carreas A, y M. Gorelick, 2012).

4. DESCRIPCIÓN DE LA CADENA DE VALOR

La cadena de carne vacuna se puede dividir en tres etapas: primaria, industrial y comercialización, esta caracterización nos permitirá identificar limitantes y oportunidades para el crecimiento de las exportaciones.

FIGURA 1. CADENA AGROINDUSTRIAL DE CARNES



Fuente: Elaboración propia

4.1 PRODUCCIÓN PRIMARIA

La revolución agrícola ocurrida en Argentina a finales de los 90, impulsada por la siembra directa y la soja transgénica, desplazó la actividad ganadera de su principal zona productiva, la región Pampeana, desplazándose a zonas con menores aptitudes. Según Lema et al (2016) la productividad media de las empresas ganaderas pampeanas es relativamente elevada, no obstante empresas en la región pampeana presentan una eficiencia técnica inferior a empresas de zonas no pampeanas. El trabajo sugiere que podrían realizarse importantes ganancias de eficiencia de las explotaciones ganaderas pampeanas a través de mejoras en organización y *management* empresario, mientras que en las regiones extra pampeanas las mejoras en productividad deberán ganarse vía nuevas tecnologías e inversiones en capital físico.

Este estímulo de inversión no se observó masivamente en el sector ganadero, seguramente por efecto de las políticas distorsivas de los precios y las restricciones aplicadas sobre la exportación de carnes vigentes entre los años 2005 y 2015. Asimismo, resistencias sectoriales al implementar medidas tales como "corte por lo sano" y otros aspectos sanitarios y de ordenamiento sectorial afectaron la organización y eficiencia del sistema (se discutirá esto en la sección de comercialización).

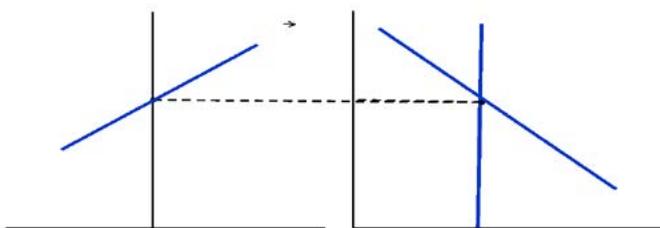
Es importante destacar que una característica central de la producción primaria de ganados y carnes es que se realiza a lo largo de un período relativamente extenso de tiempo entre la decisión de inversión inicial y el resultado productivo. En promedio para obtener un animal apto para faena, sea para consumo interno o para exportación, se requieren entre 18 y 24 meses de proceso productivo. Asimismo, la producción ganadera es relativamente compleja y requiere una toma de decisiones informada tanto de aspectos específicos de la actividad (genética, sanidad, alimentación, tecnología) como de contexto económico (tasa de interés, precios relativos insumo/producto, etc.). Resulta claro que para un productor ganadero el proceso decisorio involucra como aspecto central las expectativas acerca de cómo espera evolucione un conjunto de variables. Las decisiones de inversión, particularmente aumentos o disminuciones de stock, serán fuertemente afectadas por las percepciones futuras y serán centrales para la definición del resultado productivo futuro.

En términos simples podemos pensar que el mercado de ganado vacuno es un mercado donde existe un stock (cabezas de ganado) al cuál se puede extraer un flujo anual para consumo (faena). El nivel de la faena dependerá de la demanda actual y esperada de carne de carne

vacuna y esto implicará a su vez cambios en el stock de ganado. Es importante entonces comprender que existe un stock y un flujo que determinan un equilibrio de mercado a partir de las decisiones económicas de los agentes. Esta relación entre flujos y stocks hace que muchas veces sea difícil de comprender la dinámica de precios y cantidades en el mercado de ganado.

Para ilustrar el proceso presentamos en la Figura 2 una representación simple del mercado ganadero. El gráfico de la derecha presenta el equilibrio en el mercado de stock, donde el stock S representa la cantidad de cabezas de ganado existentes en un momento del tiempo. La demanda, D , es una demanda de ganado derivada de la demanda de carnes. Los determinantes de esta demanda son básicamente los precios (P) y otros factores (X) tales como expectativas, preferencias, demanda externa, etc. El equilibrio de mercado se produce al precio P^* . Este equilibrio tiene una característica, está definido de forma tal que para el precio P^* el stock se encuentre en lo que se llama un "estado estacionario".

FIGURA 2. EL MERCADO DE GANADO



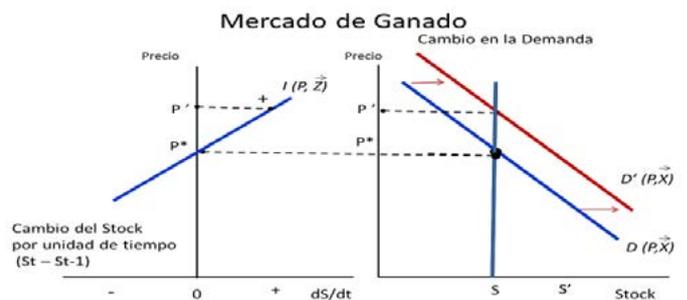
Fuente: Elaboración propia

Esto implica que el stock se mantiene constante por unidad de tiempo, y esto es lo que se presenta en el gráfico de la izquierda. La recta $I(P, Z)$ representa el cambio que generan diferentes precios en el stock por unidad de tiempo (por ejemplo, un año) y se grafica en el eje horizontal como dS/dt . La posición de esta recta está dada además por otros factores (Z) tales como la tecnología de producción. Al precio P^* el stock es constante en el tiempo y por eso se define como un equilibrio de estado estacionario, a este precio se extrae del stock una cantidad de animales para faena por año y, dado que existe una tasa de reproducción neta dada por la tecnología disponible, el stock no cambia. Es importante notar que la relación entre el cambio de stock por unidad de tiempo y el precio es positiva, lo que indica que precios mayores a P^* inducen aumentos de stock y viceversa.

Una modificación a este equilibrio de estado estacionario puede producirse por un cambio exógeno. Supongamos que se produce un incremento de la demanda, sea

por ejemplo por un aumento de ingresos o apertura de nuevos mercados para la carne bovina. En la Figura 3, el gráfico de la derecha muestra la nueva demanda D' y el nuevo equilibrio en el mercado de stock que ocurre a un mayor precio P' . Este mayor precio induce un cambio positivo en el stock por unidad de tiempo, como se muestra en el gráfico de la derecha.

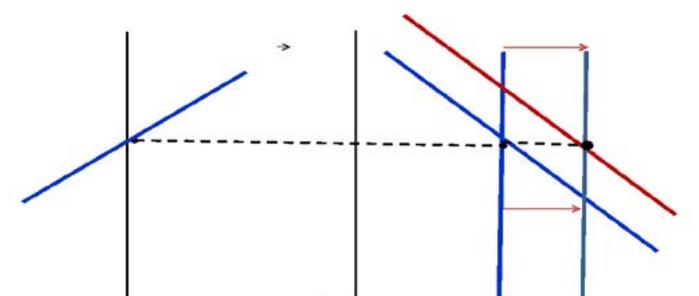
FIGURA 3. EL MERCADO DE GANADO: CAMBIO EN LA DEMANDA



Fuente: Elaboración propia

Esto es consecuencia de que los productores observan el mayor precio, y suponiendo que el objetivo es la maximización de beneficios, esto induce una mayor producción. Pero la mayor producción, dada la tecnología disponible, solo puede realizarse incrementando el stock para obtener finalmente una mayor faena. La acumulación de stock se debe realizar inicialmente faenando menor cantidad de animales (hembras), que a lo largo del tiempo se reproducen, aumentan aún más el stock y en última instancia el flujo final. El nuevo equilibrio se alcanza cuando el stock crece hasta llegar a un nuevo estado estacionario como se muestra en la Figura 4.

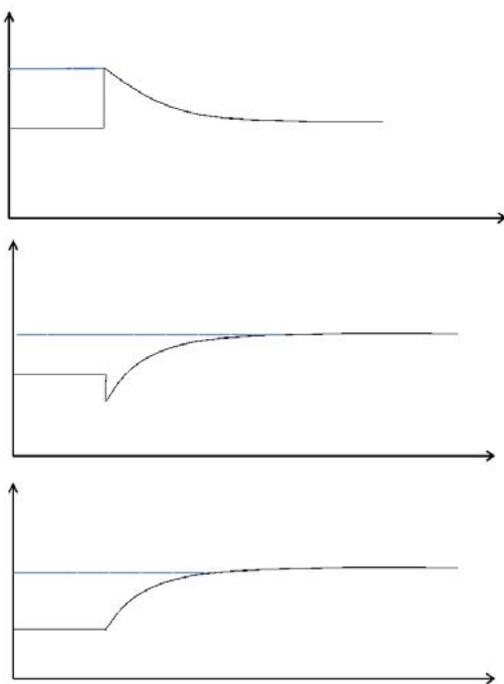
FIGURA 4. EL MERCADO DE GANADO: NUEVO EQUILIBRIO



Fuente: Elaboración propia

En el nuevo equilibrio el stock final ha aumentado hasta S' y el precio ha retornado nuevamente a su nivel de estado estacionario P^* que determina que no se modifica el stock por unidad de tiempo. En este nuevo equilibrio el stock es mayor y también la faena de animales y producción total de carne. La trayectoria temporal de las variables relevantes del mercado, precio, faena y stock se presentan en la Figura 5.

FIGURA 5. TRAYECTORIA TEMPORAL DE PRECIOS, FAENA Y STOCK ANTE UN CAMBIO EN LA DEMANDA



Fuente: Elaboración propia

Dado un equilibrio inicial en las variables, el cambio exógeno (positivo) en la demanda en el momento t^* genera inicialmente un aumento de precios y una menor faena inicial. Esto permite la acumulación de stock a lo largo del tiempo, induce una tendencia decreciente en el precio y finalmente se alcanza un equilibrio con mayor stock y faena (producción) y precios que descienden al nivel inicial.

Este esquema estilizado de análisis permite comprender la dinámica del mercado ganadero que suele presentar resultados contrarios a la intuición si es que se analizan solamente los flujos de faena o producción. Así ante un aumento de precios originado en un shock de demanda en el corto plazo se observa una disminución de la faena que puede interpretarse erróneamente como una oferta con pendiente negativa (mayor precio y menor nivel de faena). Esto sucede de manera transitoria, ya que es ne-

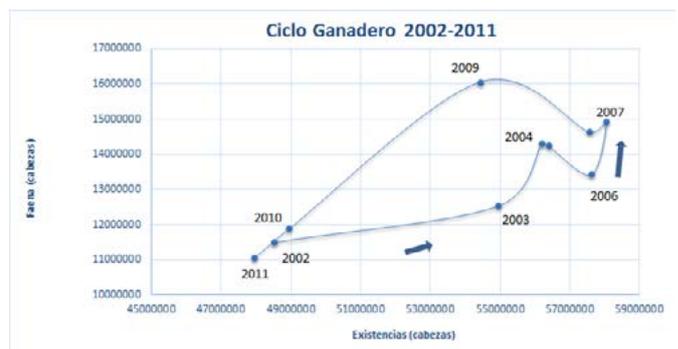
cesario acumular stock para incrementar finalmente la producción.

Esta secuencia temporal puede a su vez dar lugar a lo que se conoce como “ciclos ganaderos” si es que en medio de un proceso de ajuste se producen cambios de políticas que revierten las trayectorias. Por ejemplo, ante un incremento de la demanda externa se genera inicialmente un aumento de precio, disminución de faena y acumulación paulatina de stocks. Este proceso de ajuste puede durar entre 36 y 48 meses hasta completarse dado el ciclo biológico de la ganadería y dependiendo de la tecnología disponible. Si en medio de este período, por ejemplo, se cambian regulaciones, se restringen exportaciones o se controlan precios puede ocurrir una reversión y que se genere un mecanismo de ajuste en sentido contrario. Si las regulaciones reducen precios, se tiende a reducir el stock y lo que se observaría sería un salto positivo en la faena de animales en el corto plazo con un ajuste a menores niveles de producción y stock junto con mayores precios en el equilibrio final.

Es decir, estos “ciclos ganaderos” que se caracterizan por secuencias o fases de “retención” de animales, disminución de faena y aumentos de precios, seguidos por fases de “liquidación” con alta faena, bajos precios y disminución de stocks. Si bien el origen de estos ciclos está por un lado en las características del proceso productivo y por otro en los cambios exógenos del mercado, en el caso de Argentina también en buena parte son amplificados por las intervenciones de políticas en el mercado de la carne. Las intervenciones y regulaciones del mercado de carnes en Argentina en general han exacerbado los ciclos y en muchos casos hasta los han iniciado.

Un ejemplo de esto es el caso del ciclo ganadero ocurrido entre los años 2002 y 2011 que se ilustra en la Figura 6.

FIGURA 6. EVOLUCIÓN DE FAENA Y EXISTENCIAS GANADERAS 2002-2011



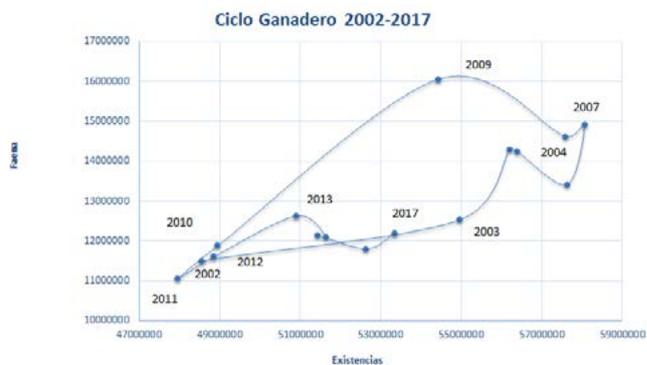
Fuente: Elaboración propia en base a IPCVA

La figura muestra que en el año 2002 se inicia una expansión de las existencias inducida inicialmente por las mejoras de rentabilidad luego de la devaluación del peso y luego por los incrementos de los precios internacionales y las buenas perspectivas de la demanda externa. Esta expansión del stock se acompaña con un incremento de la faena hasta que hacia los años 2006/7 se revierte la tendencia. En estos años es cuando comienzan a hacerse más fuertes los controles de precios en el mercado interno, se incrementan las retenciones y se aplican restricciones cuantitativas a las exportaciones. La reversión de las expectativas y la rentabilidad del negocio ganadero llevaron a una fuerte reducción del stock (a lo que contribuyó la fuerte sequía del período 2008/9) y finalmente de la faena. Hacia el final del ciclo en el año 2011 los niveles de faena y stock eran similares a los observados en el año 2002. Es decir, a lo largo de nueve años la actividad se expandió y contrajo sin generar un crecimiento sostenido en el largo plazo. La evidencia de lo ocurrido en países con similares características productivas pero que no tuvieron intervenciones y políticas distorsivas de precios, tales como Uruguay, Brasil o Paraguay, es contrastante ya que aprovecharon las excelentes condiciones de la demanda internacional para expandir de manera consistente existencias, producción y exportaciones.

La situación actual del mercado presenta expectativas positivas luego de la eliminación a fines del año 2015 de los impuestos al comercio exterior de carnes y de todas las restricciones cuantitativas a la exportación, así como los controles de precios en el mercado interno. El comportamiento reciente de las variables permite suponer que, de mantenerse políticas neutrales hacia el sector, podría iniciarse un sendero sostenido de expansión.

La Figura 7 extiende el período de análisis hasta el año 2017⁷ y muestra que desde el año 2012 el sector se encuentra en un proceso de incremento de stocks, que si bien a un ritmo más lento que en el período anterior, parece sostenerse en el tiempo. En este sentido, el mantenimiento de políticas que no distorsionen los precios ni discriminen en contra de la exportación en el largo plazo parece central para el crecimiento del stock y la producción de manera sostenida evitando las fuertes oscilaciones cíclicas.

FIGURA 7. EVOLUCIÓN DE FAENA Y EXISTENCIAS GANADERAS 2002-2017



Fuente: Elaboración propia en base a IPCVA

Los datos recientes del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), muestran que el stock bovino aumentó en 717 mil cabezas a marzo de 2017 respecto mismo registro del año anterior. Las categorías vacas y vaquillonas aumentaron en 416 y 220 mil cabezas indicando una retención de vientres. Sin embargo, la categoría novillo, que se destina a exportación, aumentó solamente en 40 mil cabezas.

El déficit de novillos con destino a exportación se podría atribuir a la falta de financiamiento o bien a la falta de integración de productores primarios, debido a las características más atomizadas que presenta la producción primaria. Teniendo en cuenta esta limitante, por medio de la resolución 703-E/2017, se creó la figura del leasing ganadero. El fin de esta herramienta es impulsar y fortalecer la actividad pecuaria el país.

Puede destacarse como cambio productivo reciente que mediante el otorgamiento de subsidios, en primera instancia por la ONCCA y luego por la UCESCI, a los productores de maíz y a los productores de *feedlots*, en las últimas dos décadas se desarrolló en nuestro país este sistema productivo siendo que actualmente el 60% de las categorías livianas destinadas a faena provienen de dichos establecimientos. En la medida se evidencien mejoras de competitividad en dicho sistema productivo se pudiera ganar participación en la cuota 481 asignada por la Unión Europea y en la medida que se determinen las condiciones de la nueva cuota de exportación de carne bovina de 70.000 que otorgará la Unión Europea al Mercosur. Esta cuestión se explicará en la sección de comercio exterior.

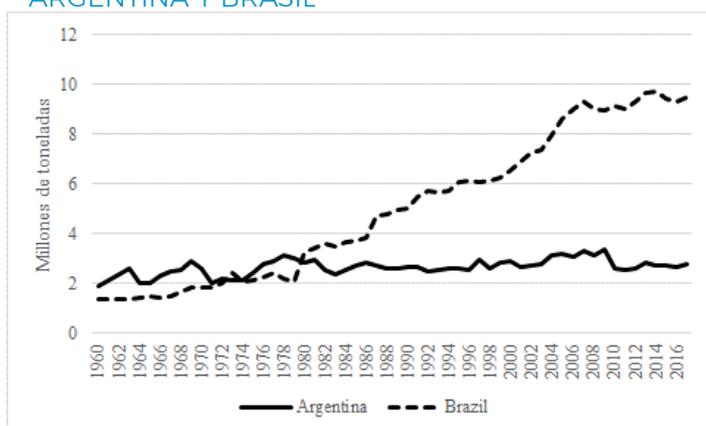
4.2 PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

Desde 1960 que Argentina no presenta aumentos sus-

⁷ Datos provisorios a septiembre 2017 - IPCVA.

tanciales en la producción de carne bovina. Para aquel entonces la producción bovina Argentina superaba la producción de Brasil. En 1980 la producción brasilera supera la nacional y actualmente es 3,5 veces superior (Figura 8).

FIGURA 8. PRODUCCIÓN DE CARNE BOVINA DE ARGENTINA Y BRASIL



Fuente: USDA

El sector industrial (frigoríficos) se divide en establecimientos de exportación y de consumo interno ("consumeros"), en los últimos años, como consecuencia de las políticas económicas implementadas en detrimento del comercio exterior de carne vacuna se favoreció el desarrollo de estos últimos.

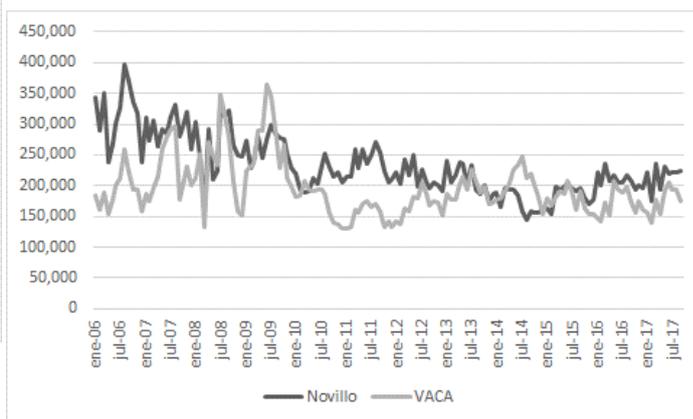
De acuerdo con datos de la Subsecretaría de Control Comercial Agropecuario (SUCCA)⁸ en el 2016 registraron actividad 384 establecimientos bovinos, de los cuales 144 (37,5%) tienen habilitación de SENASA⁹, es decir, permisos para tránsito federal o exportación, 164 (42,7%) tienen habilitación provincial y 76 (19,8%) habilitación con menores requisitos, como los que corresponden a mataderos municipales, rurales con y sin usuario. La faena bovina se concentra en los establecimientos con habilitación nacional, registrando 9,5 de 11,6 millones en 2016.

⁸ La SUCCA depende del Ministerio de Agroindustria.

⁹ El SENASA es el responsable del control sanitario de las carnes vacunas en Argentina, cuyo fin es garantizar la inocuidad de los alimentos. Dentro de sus competencias está el control del tráfico federal y de las importaciones y exportaciones de los productos, subproductos y derivados de origen animal y vegetal, productos agroalimentarios, fármaco-veterinarios y agroquímicos, fertilizantes y enmiendas. Entre otras de sus funciones tiene la de establecer los requerimientos sanitarios mínimos del régimen animal - hora y agua, mediante el Digesto Sanitario Nacional el cual establece las habilitaciones de frigoríficos y mataderos. Estos se acordarán en base a una estimación del "régimen animal-hora" que es definido como el máximo de sacrificio de cabezas en relación con la capacidad de las instalaciones de faena, dependencias anexas y provisión de agua con su correspondiente evacuación en el mismo lapso (Manzano, 2012).

Desde enero del año 2015 se registra un aumento de faena de una de las categorías destinada al mercado externo (Novillo y Vaca). Se debe tener en cuenta que la principal categoría de animales demandados por los cupos de exportación Hilton y 481 se corresponden con la categoría novillo.

FIGURA 9. EVOLUCIÓN DE LA FAENA DE LAS CATEGORÍAS NOVILLO Y VACA



Fuente: Elaboración propia en base a datos del IPCVA

En marzo de 2017 se implementó el Registro Fiscal de Operadores de la Cadena de Producción y Comercialización de Haciendas y Carnes Bovinas y Bubalinas (RFOCB) con el objeto de transparentar la cadena agroalimentaria.

Se espera para marzo de 2018 la implementación de las denominadas "cajas negras" con el fin de controlar los registros de faena en los establecimientos. Esta medida refuerza la intención por parte del gobierno de transparentar la cadena productiva bovina.

4.3 COMERCIALIZACIÓN

Destino: El consumo interno de carne bovina es determinado casi en su totalidad por la producción local. Durante el año 2016 la producción de carne bovina fue de 2,6 millones de toneladas, cuyo destino principal fue la **demandada doméstica** (89,7%)¹⁰. Sin embargo, el consumo de carne bovina en la Argentina ha tenido una tendencia bajista a lo largo del tiempo. En el año 1950 el consumo superaba los 90 kg/hab./año y en los últimos años raramente no supera los 60 kg/hab./año. Entre los

¹⁰ Las exportaciones en 2016 (10,3) comprendieron 154.446 toneladas de carne, 119.663 toneladas de menudencias y 1.139 de termoprocesados.

años 1950 - 1990 los productos sustitutos de la carne vacuna no eran considerados por el consumidor como en la actualidad. Actualmente esa situación se refleja en el aumento del consumo de carne de ave y de cerdo debido, entre otras cosas, a mejoras en sus sistemas de producción (Reca y Lema, 2016). A pesar de ello, Argentina continúa siendo uno de los países con mayor consumo per cápita del mundo¹¹.

Sistema de comercialización: La media res es el sistema de comercialización de carne más común en la Argentina. Más del 70% de la carne se comercializa por este formato. En 1992, con el objeto de cambiar a un sistema de comercialización por cuartos, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el SENASA implementaron el plan "Corte por lo Sano". El plan fue derogado en 1994 ante el fracaso de su aplicación. Los motivos fueron diversos, entre los que se destacan algunos errores de diagnóstico sobre el funcionamiento del sistema y del impacto de la reforma, de diseño e implementación, incluyendo la coordinación entre distintos organismos y sectores intervinientes de la cadena. Dicho plan fue tomado como ejemplo por Brasil e implementado en el año 1996, siendo uno de los factores que contribuyó con el aumento de producción bovina en dicho país y consecuentemente con sus buenos pronósticos de exportaciones, siendo que las proyecciones del USDA de Brasil pronostican un crecimiento del 55% en el período 2015-2026.

Si bien se esperan modificaciones en el sistema de comercialización de carnes en nuestro país que permitan pasar de la comercialización por media res a cuartos o cortes con el objeto de alcanzar una asignación de productos cárnicos más eficiente desde el frigorífico, se deberán resolver primero cuestiones tales como la informalidad sectorial. Como se detalló en la etapa industrial se están implementando medidas como la creación del RFOCB en 2017 y la implementación de "cajas negras" en 2018.

Teniendo en cuenta el fracaso en la implementación de un cambio en el sistema de comercialización en nuestro país, como también los cambios en los niveles de consumo de carnes sustitutas, a continuación se evalúa la estructura impositiva, siendo uno de los factores que afectan a la competitividad sectorial, situación a resolver para lograr el aumento de las exportaciones y lo la liquidación de ganado como ocurre históricamente en nuestro país.

5. TASAS, IMPUESTOS Y OTRAS CARGAS

Los impuestos se pueden dividir según su alcance: nacionales, provincial y municipal. A estos se le suman otros tipos de tasas, como las impuestas por el SENASA o el IPCVA, por último se mencionarán cargos y reintegros por comercialización con el exterior.

Impuestos nacionales¹²: impuesto a los débitos y créditos bancarios y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Impuesto a los débitos y créditos bancarios: Representa el 1,2% de cada movimiento en cuenta corriente (0,6% al débito y 0,6% al crédito) o el 1,2% del importe depositado en caja de ahorro con cheque. El 0,2% de este impuesto puede ser tomado a cuenta en otros impuestos como ganancias.

Impuesto al Valor Agregado (IVA): En el sector de carnes el IVA a partir del 1ro de enero de 1999 se redujo el impuesto del IVA del 21 al 10,5%. Por medio de la discriminación de factura, es trasladado en las distintas etapas de la cadena productiva para ser abonado por el consumidor final. En el caso de que existiera un diferencial positivo entre compras y ventas en cada etapa (IVA discriminado) se puede usar como crédito fiscal. **La tasa reducida no aplica para compras de insumos.**

Impuestos provinciales: Ingresos brutos, impuesto inmobiliario e impuesto a los sellos.

Ingresos Brutos: Las alícuotas varían de acuerdo a cada provincia. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, principal provincia productora de carne, las alícuotas son las siguientes: Venta al por mayor de materias primas pecuarias incluso animales vivos (5%). Cría de ganado y producción de leche, lana y pelos (4%). Producción y procesamiento de carne y productos cárnicos (4%). Venta al por menor de carnes rojas y productos de granja y de la caza (5 %).

Impuesto a los Sellos (Provincia de Buenos Aires): Para la venta de invernada: es el 0.50 % del valor bruto de la venta más IVA. Este valor se reparte entre el comprador y el vendedor. Para venta de gordo: es el 0.50 % del valor bruto de la venta más IVA. En este caso lo paga completamente el vendedor. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no existe el Impuesto al Sello por lo cual las ventas en el Mercado de Liniers no tienen este impuesto.

¹¹ Argentina 55,8 kg/hab/año durante el 2016. De acuerdo con el Instituto Nacional de Carnes de Uruguay (INAC) en ese país el consumo per cápita fue en el 2015 de 57,6 kg. Por otro lado, según datos de la OECD y el Banco Mundial el consumo per cápita en 2016 fue para Estados Unidos 36,13 kg., Brasil 36,84kg., China 5,6 kg. e India 1,8kg.

¹² Se excluye de este informe el análisis de otros impuestos nacionales que afectan indirectamente, el resultado económico de la cadena agroalimentaria: impuesto a los combustibles.

Se prevé para 2018 una disminución y unificación de alícuota de ingresos brutos y un aumento al impuesto inmobiliario.

Otros derechos y tasas: derecho de registro, tasa SENASA y tasa IPCVA.

En cuanto a la comercialización en el comercio exterior de la carne de la especie bovina fresca o refrigerada y congelada¹³ se aplican las siguientes cargas y reintegros¹⁴:

Derecho de exportación (DE): La alícuota es del 0% luego de la aplicación del Decreto 133/2015 del Ministerio de Agricultura se fija una alícuota cero a los derechos de exportación (Nacional) a las mercaderías comprendidas entre los capítulos 1 a 24 del Nomenclador Común de Mercosur. Los derechos de exportación en el caso de la carne fresca llegaron a ser del 15%.

Reintegro extrazona (RE): Las alícuotas vigentes son del 2,5, 3,5 y 4% dependiendo el caso. Mediante el decreto 592/2017 se estableció que las exportaciones de carne vacuna recibirá 1,8% extra hasta fines de julio del año 2018, alcanzando un reintegro máximo de 5,8% en el caso de la carne bovina y hasta un 6,5% en el caso de carne aviar.

La carga tributaria alentó en los últimos años la evasión y elusión sectorial. En el año 2017, se creó el Registro Fiscal de Operadores de la Cadena de Producción y Comercialización de Haciendas y Carnes Bovinas y Bubalinas (RFOCB) con el objeto de transparentar la cadena agroalimentaria bovina. Si bien esta medida desalienta la competencia desleal existente hasta el momento, por su elevada carga afecta la competitividad sectorial, desalentando el comercio internacional. Por ese motivo se estableció por decreto un aumento adicional por un año a los reintegros por exportaciones de carne bovina. Si bien se espera para 2018 modificaciones en cargas indirectas tales como ingresos brutos, se prevé un aumento en el impuesto inmobiliario rural.

A diferencia del efecto contractivo sobre las exportaciones que provocaban los derechos de exportación sobre la carne bovina fresca o congelada (erogación para el exportador), los actuales reintegros de exportación alienan la comercialización en el exterior implicando ingresos para el mismo. Desde el año 2002 se establecieron

¹³ Existen asimismo derechos y reintegros a las importaciones: Derecho de importación extrazona (DIE): Con alícuotas del 10 y 12%; Reintegro Intrazona (RI): alícuotas de 2,5%, 3%, 3,5% y 4%; Derecho de importación intrazona (DII): alícuota del 0% y Derecho de importación específico mínimo (DIEM): DIEM: alícuota del 0%.

¹⁴ En el presente informe no se detallan cargas sobre los cueros. A diferencia de la carne bovina, los derechos de exportación de los cueros se redujeron pero no eliminaron. Históricamente en nuestro país se ha protegido al sector de las curtiembres (cartel) restringiendo las exportaciones de cuero crudo, salados o Welt Blue.

derechos de exportación del 5% para la carne fresca y congelada, luego se duplicaron en el año 2005 y llegaron a alcanzar un 15% sobre estos productos. Los derechos de exportación sobre la carne bovina, se eliminaron por decreto en el año 2015 (Decreto 133/2015).

6. POLÍTICAS COMERCIALES EN GANADERÍA

Una forma de aproximar el impacto de las políticas comerciales sobre los sectores productores de bienes agropecuarios es utilizar el concepto de *Producer Support Estimates* (PSE) y sus indicadores asociados desarrollados por la OECD. Esta metodología genera indicadores de apoyos a los productores agropecuarios para monitorear y evaluar su nivel y composición. Los países miembros OECD aplican la metodología desde hace varios años y nuevos países vienen implementándola: Brasil, China, Rusia, etc. El BID realiza las estimaciones para países de América Latina y el Caribe, entre ellos Argentina, y los resultados del proyecto pueden verse en sitio web del BID del Proyecto "Agrimonitor: PSE Agricultural Policy Monitoring System"¹⁵.

Estos indicadores permiten tener una imagen integral del nivel y composición de los apoyos agropecuarios en el país, evaluar el desarrollo de dichos apoyos a través del tiempo y conocer qué productos específicos están recibiendo mayor apoyo del Estado.

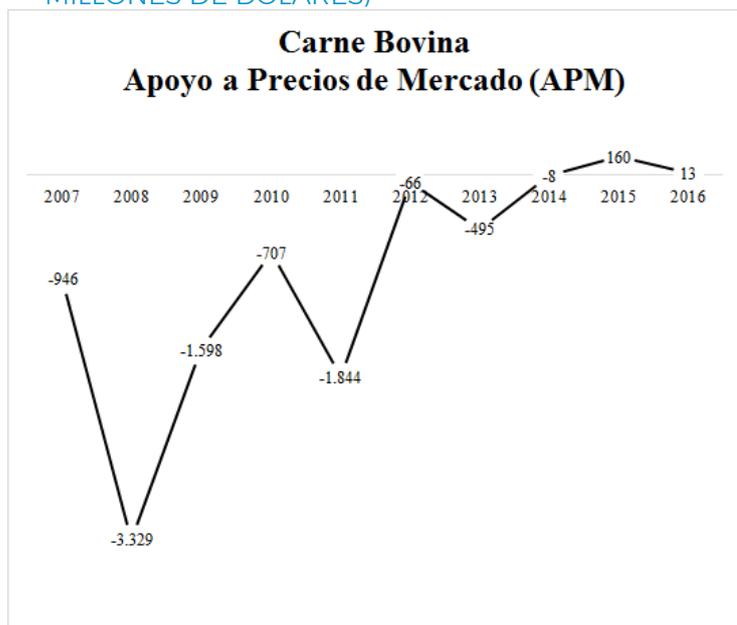
El concepto de PSE representa, para cada producto, cuál es el monto de ayuda (positiva o negativa) que ha recibido la producción, sea a través de mecanismos de subsidios o impuestos que afectan los precios o a través de ayudas directas por producción o uso de insumos. En el caso de la ganadería argentina el principal componente de PSE es el diferencial entre los precios recibidos por los productores ganaderos y el precio de referencia FOB sin las distorsiones de las políticas aplicadas. Este diferencial de precios en Argentina se ha originado fundamentalmente en la aplicación de impuestos a las exportaciones y también los mecanismos de restricciones cuantitativas a las exportaciones que operaron entre los años 2002 y 2015.

En general el diferencial de precios ha determinado una transferencia desde los productores ganaderos hacia el fisco por un lado y los consumidores por otro (como con-

¹⁵ <http://agrimonitor.iadb.org/en>

secuencia de la baja del precio interno). El monto total estimado de transferencias por diferenciales de precios entre los años 2007 y 2016 se presenta en la Figura 10. Se observa que entre los años 2007 y 2014 el valor fue negativo, implicando una imposición neta (o transferencias desde los productores hacia el resto de la economía) mientras que en los años 2015 y 2016 el valor resulta levemente positivo. Esto puede explicarse porque en el año 2015 los precios internos aumentaron fuertemente debido a la fuerte reducción de stocks ganaderos y se sumó a esto las distorsiones en el mercado de cambios. Cabe destacar que en los años 2014 y 2015 se exportaron menos de 100 mil toneladas de carne vacuna. En el año 2016 se eliminaron los impuestos a las exportaciones y las restricciones cuantitativas, el resultado de transferencias positivas en este caso se explica por la existencia de retenciones a la exportación de grano de soja que hace que el grano utilizado para alimentación animal esté parcialmente por debajo del precio internacional, lo que constituye un apoyo positivo al sector, de acuerdo a esta metodología.

FIGURA 10. APOYO A PRECIOS DE MERCADO (EN MILLONES DE DÓLARES)

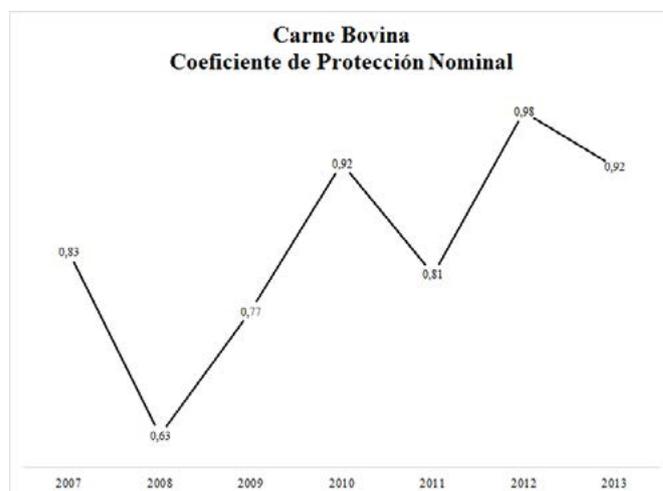


Fuente: Elaboración propia en base a Agrimonitor

En términos relativos puede calcularse también lo que se conoce como el **Coficiente de Protección Nominal** (NPC por sus siglas en inglés) que representa la proporción del precio internacional recibido efectivamente por los productores. En la Figura 11 se presentan las estimaciones del NPC donde se observa que en general el valor es menor a la unidad, lo que refleja una reducción del precio recibido por los productores con respecto al precio teórico sin distorsiones. Consistente con las estimaciones anteriores, a partir del 2014 el precio interno au-

mentó en dólares debido a las fuertes intervenciones y distorsiones en mercado de divisas, aumentando el NPC.

FIGURA 11. COEFICIENTE DE PROTECCIÓN NOMINAL - CARNE VACUNA



Fuente: Elaboración propia en base a Agrimonitor

Durante la vigencia de los derechos de exportación y restricciones a las exportaciones sobre los granos, particularmente maíz y soja, los productores bovinos tuvieron acceso a alimentación para el ganado con precios menores a los internacionales, lo que los benefició parcialmente. Sin embargo, este beneficio no alcanzó a compensar las importantes distorsiones generadas en el mercado doméstico y de exportación de carne bovina.

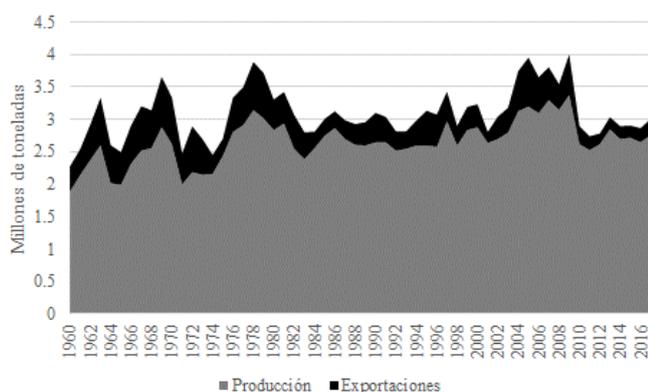
Los indicadores de PSE muestran que las políticas comerciales y fiscales aplicadas en Argentina sobre el sector ganadero afectaron fuertemente los ingresos de los productores y distorsionaron los precios relativos. En promedio entre los años 2007 y 2015 la producción bovina transfirió al fisco y a los consumidores aproximadamente 1.000 millones de dólares por año. La consecuencia de estas políticas fue muy negativa para el sector ya que se produjo primero una fuerte reducción del stock ganadero con un descenso de precios e incremento inicial del consumo interno entre los años 2007 y 2011. Luego comenzó a observarse un ajuste de la oferta con el subsecuente incremento de precios que derivó en muy bajas exportaciones en los años 2014 y 2015 junto con un sistema de precios dissociado del internacional y con bajos incentivos a la producción.

La eliminación de los derechos de exportación y otras restricciones cuantitativas a partir de diciembre del año 2015 han sido un importante avance en términos de incentivos para el sector ganadero y resultan un punto de partida importante para la normalización de los precios relativos y el crecimiento sostenido de la actividad.

7. COMERCIO EXTERIOR

Según datos de USDA, Argentina ocupó el sexto lugar en producción mundial de carne bovina en 2016. Sin embargo, no ocupó los primeros puestos en materia de exportaciones. India y Brasil se disputan el primer puesto y Argentina se situó lejos en el onceavo lugar del ranking mundial. A diferencia de lo ocurrido en países de la región, la comercialización de carne bovina argentina en el exterior no ha evidenciado mejoras desde 1960, al contrario su participación ha disminuido relativamente respecto a la producción nacional.

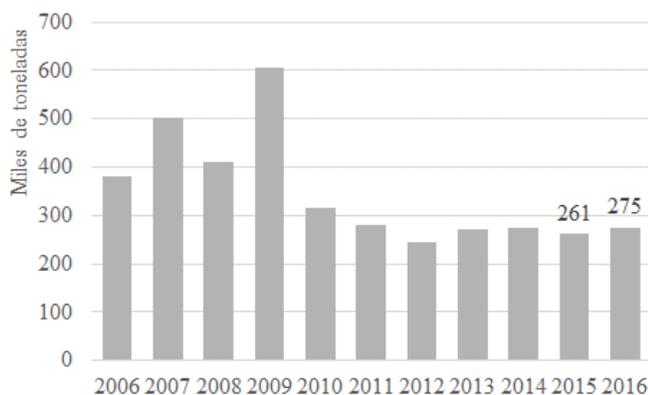
FIGURA 12. PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES DE CARNE BOVINA (ARGENTINA)



Fuente: USDA

Como puede observarse en la Figura 13, a partir del 2006 las exportaciones de carne bovina tuvieron una disminución significativa, con una cierta recuperación en 2016.

FIGURA 13. EXPORTACIONES ARGENTINAS DE CARNE BOVINA 2006 - 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Aduana Argentina

Esta recuperación también se observó en 2017, siendo que las exportaciones de carne bovina aumentaron de enero a octubre un 23,9% en dólares y 32,5% en toneladas respecto al mismo período del año anterior. El aumento de las exportaciones fue impulsado por China que pasó a ser el principal destino de en términos de dólares (desplazando a Alemania) y toneladas. Dicho destino comprendió casi la mitad de las exportaciones de carne bovina, en los que va del año, en término de toneladas.

Las exportaciones de carne bovina a China pagan un arancel del 12%, (PA 02023000), asimismo se exporta carne con hueso y menudencias vía Hong Kong. Se está trabajando en la elaboración del protocolo para la exportación de carne bovina enfriada a dicho destino. El aumento de importaciones de carne bovina por parte de país asiático se debe en gran medida al crecimiento económico, su población e ingresos.

TABLA 1. EXPORTACIONES DE CARNE BOVINA POR DESTINO EN MILES DE DÓLARES Y TONELADAS

Destino	Miles de USD			Toneladas peso producto			USD por TN
	2007	2016	2017	2007	2016	2017	
Enero Octubre	2007	2016	2017	2007	2016	2017	
China	0,5	228.744	314.065	0	54.962	75.847	4.141
Unión Europea	567.219	432.165	374.681	57.041	34.619	32.520	11.522
Chile	180.762	139.773	128.461	58.137	25.815	22.924	5.694
Israel	76.464	122.238	111.785	25.980	20.178	17.847	6.264
Brasil	47.646	49.828	55.327	7.904	6.005	5.759	9.607
Rusia	192.741	11.274	15.989	94.728	3.502	4.372	3.657
Resto	143.146	44.806	38.259	52.460	9.373	8.674	4.411
Total	1.207.976	1.028.828	1.038.568	296.250	154.454	167.943	6.184

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Aduana Argentina

El destino de las exportaciones de carne bovina, se ha modificado significativamente en los últimos 10 años. Durante el período 2007-2017¹⁶ se perdieron mercados como Alemania (-17%), Rusia (-89%), Italia (-51%) Venezuela (-100%), entre otros. Sin embargo, también se incorporaron otros, siendo un caso relevante el de China que actualmente pasó a ser el principal destino de exportación que compensó la caída significativa de las exportaciones de carne al mercado ruso.

De enero a octubre de 2017 los principales destinos de exportación fueron: China, Alemania, Chile e Israel. A continuación se realiza una breve descripción de los envíos a cada destino.

Las exportaciones de carne a **China** aumentaron un **69%** en dólares y un **68%** en toneladas en el primer semestre respecto mismo período del año anterior. Las exportaciones crecen sostenidamente desde el año 2011 y en 2017 pasó a ser primer destino de exportación de carne

¹⁶ El comparativo se realiza para los primeros 10 meses de cada año sobre las toneladas perdidas.

bovina, desplazando a Alemania en términos de dólares. Principalmente se envían cortes congelados y deshuesados (99%). Los principales cortes demandados por el país asiático fueron: brazuelo, cortes pertenecientes al cuarto delantero y el garrón. Recientemente se habilitaron las exportaciones de carne enfriada.

El 30 de Noviembre del año 2010 se firmó el protocolo de exportación¹⁷ para carne bovina deshuesada congelada al país asiático. El mismo reemplazó al protocolo firmado en el año 1997. Actualmente se está trabajando en la elaboración de un nuevo protocolo único con el objeto de incorporar a dicho país exportaciones de carne enfriada.

Las exportaciones de carne de enero a octubre a **Alemania** disminuyeron un 3,3% en dólares y aumentaron levemente (2,8%) en toneladas. Es el principal demandante de cortes para la cuota Hilton (cortes enfriados deshuesados provenientes de animales alimentados a pasto). Demanda cortes enfriados y en menor medida congelados. Los principales cortes demandados fueron el bife angosto, corazón de cuadril, lomo, bife ancho, nalga de adentro, tapa de cuadril, bola de lomo, entre otros. Correspondiendo la mayoría de ellos al cuarto pistola.

Las exportaciones de carne bovina de enero a octubre de 2017 a **Chile** aumentaron tanto en dólares (+24.54%) como en toneladas (+18.18%). La demanda comprende principalmente cortes enfriados. Entre ellos: la nalga de adentro, bola de lomo, sobrecostilla, centro de carnaza de paleta, cuadrada, pecho, huachalomo, bife ancho, bife angosto, marucha, peceto, bife de paleta, tortuguita entre otros, que se ubican tanto en el cuarto trasero, el delantero y en el cuarto parrillero.

Las exportaciones a Israel disminuyeron tanto en dólares (-0,35%) como en toneladas (-4,6%). Su demanda comprende principalmente cortes enfriados del cuarto delantero: bife ancho, la aguja, la carnaza de paleta, el pecho, el cogote, la marucha, el brazuelo y el chingolo. También se exportan cuartos delanteros, incluso incompletos. Muchos de los procesos productivos, en su mayoría, se corresponden con prácticas permitidas por las religiones judía y musulmana (**Kosher** y **Halal**).

Se espera la reapertura del mercado de los Estados Unidos, principal demandante de carne bovina a nivel mundial que pudiera potenciar esta inercia de crecimiento de las exportaciones.

El crecimiento de la demanda China, las expectativas de reapertura del mercado de Estados Unidos como la creación de una nueva cupo de exportación por parte de la Unión Europea, podrían revertir el último pronóstico

realizado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, 2017). De acuerdo a dicho organismo, las proyecciones de las exportaciones de carne bovina se mantendrían entre las 200 y 230 mil toneladas durante el período 2017-2026 con un incremento del 7% del año 2017 a 2026, no previéndose cambios sustanciales en la participación de la demanda externa. Esta situación podría revertirse en la medida que cumplan nuevos acuerdos comerciales, por ejemplo, mediante el cumplimiento de la nueva habilitación por parte de China para la exportación de carne enfriada.

Si bien las expectativas respecto del comercio exterior son de crecimiento, cabe aclarar que la comercialización de carne bovina también se ha recuperado en 2017. El consumo per cápita, de enero a octubre de 2017, aumentó 4,8% respecto el mismo período del año anterior, superando los 63 kilogramos por habitante. Si bien no es directamente comparable, se debe tener en cuenta también la evolución de precios en el mercado interno.

TABLA 2. EXPORTACIONES DE CARNE BOVINA POR DESTINO EN MILES DE DÓLARES Y TONELADAS

Corte	Miles de USD			Toneladas peso producto			USD por TN
	2007	2016	2017	2007	2016	2017	
Enero Octubre	748	13.796	23.308	455	3.828	6.326	3.684
Asado	76.907	76.988	90.634	11.991	8.727	10.116	8.960
Bife Ancho	201.121	161.404	174.659	20.205	13.655	16.144	10.819
Bife Angosto	36.626	26.182	36.628	12.571	5.404	7.349	4.984
Brazuelo	11.415	36.189	43.060	5.105	7.516	9.601	4.485
Corazón de Cuadril	103.165	86.603	91.489	10.081	7.164	8.336	10.975
Cuadrada	18.744	19.630	28.907	6.194	4.020	5.723	5.051
Lomo	9.447	6.089	8.616	1.515	655	904	9.534
Marucha	12.051	20.105	29.007	4.094	3.941	5.698	5.691
Nalga de Adentro	58.888	32.516	45.519	19.664	6.348	8.882	5.125
Otros cortes	425.127	358.939	466.741	147.341	65.533	88.863	5.252
Total general	954.239	838.441	1.038.568	239.216	126.791	167.943	6.184

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Aduana Argentina

A pesar de un elevado registro de precios para los cortes bovinos en el mercado interno, en término de dólares, los aumentos de precios para los distintos cortes de carne bovina, en de enero a octubre fueron inferiores a la variación del Índice de Precios al Consumidor elaborado por el INDEC (IPC - Cobertura Nacional).

TABLA 3. PRECIOS EN EL MERCADO INTERNO EN DÓLARES E ÍNDICE GENERAL DE PRECIOS

Fecha	Asado	Bife Ancho	Bife Angosto	Bola de Lomo	Colita de cuadril	Cuadrada	Lomo	Nalga	Osobuco	IPC
dic-16	7.344	6.689	7.384	7.557	9.442	7.650	10.622	8.398	3.771	100
ene-17	7.239	6.592	7.204	7.579	9.197	7.651	10.490	8.487	3.634	102
feb-17	7.350	6.555	7.242	7.700	9.353	7.816	10.693	8.655	3.720	104
mar-17	7.911	7.171	7.866	8.282	10.029	8.301	11.381	9.302	4.200	106
abr-17	8.072	7.393	8.152	8.583	10.425	8.732	11.814	9.599	4.459	109
may-17	7.975	7.389	8.116	8.587	10.516	8.676	11.907	9.526	4.524	111
jun-17	7.785	7.222	7.969	8.352	10.172	8.474	11.616	9.218	4.464	112
jul-17	7.286	6.794	7.458	7.751	9.443	7.959	10.690	8.794	4.207	114
ago-17	7.194	6.721	7.406	7.716	9.412	7.904	10.634	8.954	4.119	115
sept-17	7.433	6.845	7.642	7.985	9.736	8.075	11.053	8.954	4.161	118
oct-17	7.374	6.933	7.608	7.940	9.676	7.971	10.997	8.759	4.159	119
Vat. Enc/Oct	0,4%	3,6%	3,0%	5,1%	2,5%	4,2%	3,5%	4,3%	10,3%	19,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto de Promoción de la Carne Vacuna e INDEC

¹⁷ Adenda julio 2015.

Con esto se concluye que el estímulo a invertir en el mercado interno no es suficiente. Esto podría resultar en: un aumento de las exportaciones, en la medida se logre competitividad y exista estímulo a comercializar en el exterior o como históricamente ocurre un descenso de los precios en la etapa productiva primaria, que tiene una menor capacidad de negociación por poseer características atomizadas, y consecuentemente en un mantenimiento e incluso disminución de existencias. Se debe tener en cuenta también que la carne bovina compete con sustitutos más económicos por poseer menores tiempos biológicos para su producción.

7.1 CUOTA HILTON

La cuota Hilton, comprende la exportación de carne vacuna sin hueso de alta calidad y valor que la Unión Europea otorga a países productores y exportadores de carne bovina. La misma se cubre con determinados cortes enfriados y deshuesados procedentes de novillos novillitos o vaquillonas que hayan sido alimentadas a pasto desde su destete. En la actualidad la Argentina posee un cupo de 29.500 toneladas anuales y 500 de carne de búfalo.

Desde su primera asignación en 1980, el cupo o cuota Hilton ha generado innumerables discusiones en el ámbito del mercado local de la carne. Este cupo genera una renta potencial que incentiva la acción de actores directos e indirectos para influir en su reparto. A lo largo de su existencia, el cupo se ha caracterizado por la falta de estabilidad del sistema de reparto con numerosos en el criterio de distribución a cargo, en una primera instancia, de la Junta Nacional de Carnes y luego por diversos organismos que la reemplazaron. Actualmente el reparto lo realiza el Ministerio de Agroindustria a través de la Subsecretaría de Mercados Agroalimentarios. En general los acuerdos sobre la distribución han sido discrecionales y se han observado comportamientos oportunistas y de *rent seeking*. Existen diversas opiniones sobre el cupo y su distribución, sin embargo, no hay análisis sistemáticos que aborden el tema desde un punto de vista de eficiencia económica.¹⁸

En la Tabla 4 se observa detalle de las exportaciones de carne bovina a la Unión Europea desde el año 2006:

TABLA 4. EXPORTACIONES DE CARNE ENFRIADA Y CONGELADA A LA UNIÓN EUROPEA

Año	Carne enfriada - Cortes Hilton			Carne enfriada - Cortes No Hilton			Carne congelada			Total destino UE		
	Toneladas	Dólares	US\$/Ton	Toneladas	Dólares	US\$/Ton	Toneladas	Dólares	US\$/Ton	Toneladas	Dólares	US\$/Ton
2006	25.857	244.186	9.443	22.525	176.422	7.832	7.434	28.023	3.877	55.818	449.431	8.052
2007	26.928	307.443	11.417	21.616	213.579	9.880	6.219	25.918	4.168	54.768	546.942	9.987
2008	18.948	271.249	14.315	26.911	388.545	14.438	13.096	92.861	7.091	58.955	752.652	12.767
2009	22.436	217.807	9.708	32.686	282.750	8.651	20.253	105.168	5.054	75.375	603.734	8.010
2010	24.024	366.553	15.260	12.477	137.072	10.986	8.259	46.640	5.861	48.803	552.265	11.317
2011	19.958	297.861	14.923	18.378	252.927	13.763	6.832	54.240	7.936	44.893	604.668	13.503
2012	23.636	331.862	14.045	9.295	120.430	12.957	2.785	20.357	7.310	35.756	492.658	13.798
2013	25.198	358.300	14.218	6.989	86.764	12.415	2.284	16.332	7.151	34.471	461.895	13.385
2014	22.656	340.409	14.979	7.556	105.097	13.909	2.663	19.352	7.842	32.375	414.052	14.420
2015	27.757	274.861	10.263	10.584	101.452	9.583	2.037	13.428	6.502	34.378	389.741	11.337
2016	24.164	325.060	13.450	12.812	136.356	10.643	1.683	10.480	6.227	38.659	471.897	12.207

Fuente: Ministerio de Agroindustria

Los envíos de carne bovina a la Unión Europea comprenden principalmente cortes enfriados que poseen un valor por tonelada superior a los cortes congelados. En general los envíos con destino a la cuota Hilton pagan más que el remanente de cortes enfriados a la Unión Europea.

7.1.1 DESCRIPCIÓN DE LA CUOTA

Resultado de un convenio de exportación con la Unión Europea (UE), la cuota Hilton es un cupo de importación¹⁹ que determina una cierta cantidad fija de toneladas, conformada por un conjunto de cortes especiales de carne vacuna de calidad y precios elevados, a ser exportados al mercado europeo. La carne exportada de este cupo puede ser colocada en la UE libre de prelievos²⁰ y con un arancel equivalente al 20%.

El cupo está integrado por cortes enfriados y deshuesados, que deben provenir de animales que cumplan con ciertos requisitos en lo referido a su edad, peso y calidad al momento del sacrificio, así como también en lo relativo a su alimentación²¹. Los cortes involucrados en la cuota están divididos en tres grupos dependiendo del lugar de la res vacuna de donde provienen:

Del Cuarto Trasero (conformando el *Rump and Loin*): bife angosto, cuadril y lomo.

De la Rueda: carne de adentro, nalga de afuera y bola de lomo.

¹⁹ Aunque comúnmente se la denomine cuota de exportación, debe prevalecer el concepto de cupo de importación y ajustarse así a una definición técnicamente correcta.

²⁰ El prelievo es un arancel que varía dependiendo del precio. Es aplicado por la UE a las importaciones que provienen de otros países.

²¹ Según la reglamentación de la UE, el perfil del producto debe adecuarse a la definición o biotipo siguiente:

Cortes refrigerados y deshuesados de carne vacuna precedentes de animales de una edad comprendida entre los veintidós y los veinticuatro meses, con dos incisivos permanentes, criados exclusivamente con pastos, cuyo peso vivo en el momento del sacrificio no exceda los 460 Kg., de calidad especiales o buenas denominados "cortes especiales de vacuno", en cartones special boxes beef, cuyos cortes estén autorizados a llevar la marca SC special cuts.

Este es el biotipo Hilton actual de nuestro país. Cabe mencionar que el resto de los países que participan en el cupo tienen diferentes definiciones de los biotipos.

¹⁸ Resulta apropiado mencionar dos trabajos que recopilan amplio material sobre el tópico. Cuota Hilton. Su origen y evolución dentro de las exportaciones cárnicas argentinas (2005) del Centro de Consignatarios de Productos del País reúne información descriptiva. Por su parte, Alberto de las Carreras en Cuotas de Importación: La Cuota Hilton (2004) aporta una exploración rigurosa sobre las dinámicas internas y externas del tema.

Del Cuarto Delantero: bife ancho sin tapa.

Los tres grupos representan sectores de donde se extraen cortes caros del animal. El negocio de este cupo tarifario ronda en la actualidad los doscientos millones de dólares en términos agregados, constituyendo una opción atractiva por los ingresos potenciales y proporcionando los incentivos necesarios para entrar en el mismo.

7.1.2 EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN

El sistema de distribución se ha conformado en diferentes etapas por una combinación de criterios que consideran diferentes variables. Como la cuota es un convenio bilateral que delega la capacidad de reparto al país beneficiario, la autoridad nacional competente es la encargada de determinar el criterio a seguir y la asignación de las participaciones por medio de Resoluciones Técnicas.

Las Resoluciones emitidas cambiaron en forma sistemática a lo largo del tiempo. Cada cambio de norma de asignación respondió criterios que se fueron teniendo en cuenta en cada caso. En total estos criterios fueron nueve: Mercado Interno y Nuevos Productos, Mínimo Igualitario, Premio por Valores Obtenidos, Situaciones de Excepción, Regionalidad, Personal Ocupado, *Past-Performance*, Nuevas Plantas y por último Productores. Cada uno de ellos premia con un porcentaje de cuota Hilton y hace referencia a los siguientes conceptos:

Mercado Interno y Nuevos Productos: fomenta el desarrollo del mercado interno para nuevos productos exportables.

Mínimo Igualitario: premia a los establecimientos medianos y pequeños que habilitan una fábrica para exportar.

Premio por Valores Obtenidos: recompensa valores obtenidos en u\$s/Ton, sin importar el volumen de la cuota sino su calidad.

Situaciones de Excepción: otorga un porcentaje para cubrir situaciones especiales.

Regionalidad: distribuye igualitariamente una porción de cuota entre las plantas frigoríficas, según la cantidad de cabezas que posee una provincia. Las provincias con pocas plantas y muchas cabezas (ej. Córdoba y La Pampa) resultan más beneficiadas que las provincias con situación opuesta (ej. Santa Fe).

Personal Ocupado: se pondera la asignación de cuota según la cantidad total de operarios de cada planta, sin

discriminar los trabajadores que no trabajan exclusivamente para la cuota.

Past-Performance: tiene en cuenta los antecedentes de exportación de cada adjudicatario, en dólares sobre valores FOB. Es un criterio que varió respecto a los cortes y valores ponderados, la cantidad de años a tener en cuenta para su aplicación, así como también a si refería a exportaciones a todo destino incluyendo, o no, los cortes Hilton.

Nuevas Plantas: premia a la empresa que solicite un porcentaje de cuota si adquiere o construye una planta durante el ciclo previo a la distribución y que cuente con habilitación para exportar a la UE. El porcentaje se deduce del criterio de *Past-Performance*.

Productores: otorga un porcentaje a los emprendimientos o grupos de productores y/o asociaciones de criadores, incluyéndolos de esta forma, como parte relevante de la cadena.

El diseño de cada normativa obedeció en gran medida a la presión de actores con intereses particulares. En el ámbito de la disuelta JNC, los frentes de intereses venían de todos los sectores de la cadena de la carne, que conformaban la dirección del organismo y deliberaban cada puesta en marcha de un nuevo criterio.

Las posiciones sobre los criterios a seguir son heterogéneas entre los grupos y, según la ocasión, dentro de cada uno de ellos. En términos generales los productores, frigoríficos y gremios presionan por las asignaciones que toman en cuenta las variables de Productores y/o Regionalidad, *Past-Performance* y Personal Ocupado respectivamente. Mientras que las autoridades políticas tratan de favorecer en general criterios de equidad y de desarrollo de pequeñas empresas.

7.1.3 MARCO CONCEPTUAL PARA UN NUEVO MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN

La literatura reciente ha dado mayor relevancia al estudio de cuestiones tales como los derechos de propiedad y los costos de transacción como determinantes de la eficiencia de los sistemas económicos. El mecanismo de asignación y el funcionamiento del mercado de la cuota Hilton es un caso interesante desde el punto de vista de este enfoque teórico. Los problemas de un sistema de distribución en donde los derechos de propiedad no están claramente definidos y en donde los costos de transacción son elevados, ocasionan costos en términos de eficiencia.

Se debe resaltar que el negocio ganadero necesita previsibilidad, pues la actividad productiva demanda tiempo

para su organización y administración. Como el período Hilton dura un año (finalizado tal, se asigna nuevamente el cupo), sin una correcta planificación desde el comienzo se producen cuellos de botella en las plantas, que muchas veces terminaron con el incumplimiento de sus contratos.

Una respuesta económica a la cuestión, sería la determinación de reglas claras y estables en el tiempo. En otras palabras, establecer derechos de propiedad bien definidos, pues la confianza surge en la medida que los contratos se respetan. Al mismo tiempo, el método de asignación de cuota ha fallado sistemáticamente por seguir un criterio que no es eficiente. Es por ello que un reordenamiento del sistema, mediante un mecanismo que dirija de manera eficiente los recursos, podría ahorrar estas pérdidas y sortear los problemas mencionados.

7.1.4 ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA ASIGNACIÓN DE CUOTAS

La cuestión central desde el punto de vista económico es racionar de manera eficiente el cupo para asegurar máximos excedentes, dadas las restricciones. En este sentido se puede argumentar que los mercados generan máximo excedente si todos los oferentes y demandantes ubicados a la izquierda de la intersección de las curvas de oferta y demanda pueden encontrarse y realizar transacciones. Estos son los oferentes y demandantes inframarginales. En cambio, los oferentes y demandantes extramarginales, se ubican a la derecha del equilibrio de mercado sobre sus respectivas curvas. Los demandantes extramarginales tienen una disponibilidad a pagar menor que el precio de equilibrio, y los oferentes extramarginales tienen disponibilidad a transar a precios mayores que los de ese equilibrio.

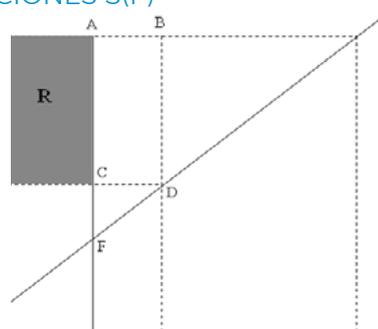
La principal fuente de ineficiencias en la administración de los cupos es el desplazamiento de individuos inframarginales por los extramarginales. Y la mejor respuesta para sortear el riesgo a caer en este inconveniente, es utilizar mecanismos de mercado para la administración. En este sentido, mientras más se desvía la administración de los mecanismos de mercado, mayor es el riesgo al desplazamiento de inframarginales por extramarginales y, con esto, mayor el riesgo a no cumplir con el cupo y sesgar la distribución del comercio.

7.1.5 ASIGNACIÓN DE LA CUOTA HILTON: EFECTOS SOBRE LA OFERTA DE EXPORTACIONES

Si analizamos el problema desde el punto de vista de la oferta de exportaciones, las cuestiones fundamentales son las ineficiencias que generan la renta y cómo hacer para minimizarlas. Esto es, la renta distorsiona los incentivos a la eficiencia en la medida que la oferta extra-marginal ingresa al mercado. El objetivo sería dispersar la renta para que sólo entren al mercado los individuos inframarginales y se maximice el bienestar. Como veremos más adelante, la respuesta es un remate o subasta como mecanismo de administración.

Siguiendo el análisis de Bonansea y Lema (2006), la Figura 8 muestra la curva de oferta (neta) de exportaciones S como función del precio P . Si suponemos que el precio dentro de la Unión Europea es P^* , entonces la cantidad que el país vendedor estaría dispuesto a ofrecer en equilibrio sería Q^* .²² Sin embargo, si el país importador impone restricciones cuantitativas y aranceles extra cupo, el precio efectivo recibido por las exportaciones extra cupo (bajo el supuesto de país pequeño tomador de precios) sería menor, en nuestro caso P^T . Entonces, dado este menor precio, las cantidades exportadas en equilibrio se reducen a Q^T .

FIGURA 14. CURVA DE OFERTA NETA DE EXPORTACIONES $S(P)$



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, el país importador asigna al exportador un cupo de monto Q_{TRQ} que puede introducirse sin pagar aranceles.²³ Entonces, las cantidades exportadas Q_{TRQ} generan una renta por unidad de $P^* - P^T$ con un valor total R , representado por el rectángulo P^*ACPT , y un excedente de $P^T CFE$. Las cantidades vendidas fuera del cupo $Q^T - Q_{TRQ}$ deben pagar el arancel correspondiente y generan un excedente equivalente al triángulo CDF .

²² El precio P^* es el precio recibido intracupo y el supuesto implícito en el análisis es que este precio P^* en la UE se mantiene constante independientemente de las cantidades vendidas por el país oferente. Es decir que la demanda es infinitamente elástica para el país vendedor.

²³ Suponemos para simplificar la exposición que por el volumen dentro del cupo el arancel aplicado es cero. Sin embargo en la aplicación de las TRQ el volumen del cupo paga efectivamente un arancel que es inferior al aplicado a las cantidades fuera del cupo. Esta simplificación no afecta las conclusiones centrales de nuestro análisis.

Uno de los problemas de la asignación gratuita (discrecional) del cupo, es que induce a todos los oferentes inframarginales a P^* a entrar en el mercado. Si el cupo fuera rematado o asignado a título oneroso por algún mecanismo competitivo, la renta sería absorbida por el ingreso derivado de la venta y entonces sólo oferentes inframarginales a P^T estarían dispuestos a ingresar al mercado y el resultado sería eficiente en términos de asignación ya que el cupo se completaría con los oferentes de menores costos marginales.

Desde un punto de vista de análisis de bienestar es indiferente qué clase de oferentes inframarginales ingresan al mercado dentro del cupo. Desplazamientos aleatorios de oferentes inframarginales por otros inframarginales no presenta un problema de asignación. Los oferentes inframarginales a P^T que no reciben un porcentaje del cupo pueden exportar fuera del mismo (o eventualmente a otros mercados). Sin embargo, si las rentas del cupo se asignan en forma discrecional y gratuita, los oferentes extramarginales a P^T tendrán un fuerte incentivo (la renta unitaria $P^* - P^T$) para entrar en el mercado. Existe entonces el riesgo de que desplacen a oferentes inframarginales, ejerciendo presión sobre las autoridades a través de acciones no directamente productivas o de *rent seeking*.

El área por debajo de la curva de oferta S , representa el pago a los factores empleados para producir a cada cantidad. Los oferentes extramarginales a P^T deben gastar más que P^T por unidad en trabajo, capital y otros factores productivos para producir una unidad de producto con un valor de mercado de sólo P^T . La presencia de oferentes extramarginales implica entonces un desperdicio de recursos y una mala asignación económica.

Si la asignación se lleva a cabo por algún mecanismo diferente a una venta competitiva, todas las firmas inframarginales a P^* tienen incentivos para postularse a recibir parte del cupo.²⁴ Las reducciones de bienestar ocurren entonces por el desplazamiento de oferentes inframarginales por parte de oferentes extramarginales. Cuanto mayor sea el desplazamiento, mayor será la pérdida de bienestar asociada.

Si el mecanismo de asignación es por prioridad en la solicitud de cupo (*First-Come First-Served*), podríamos suponer que una posibilidad extrema es que los primeros solicitantes sean siempre la totalidad de los oferentes inframarginales a P^T . Si el cupo se asigna en forma proporcional a cada uno de ellos, entonces no existirían pérdidas de bienestar ya que no habría desplazamiento de oferentes inframarginales por extramarginales. Si fuera posible diseñar un mecanismo para incentivar a

solicitar cupo sólo a los oferentes inframarginales el resultado sería equivalente al de una solución de mercado. Sin embargo resulta difícil imaginar cómo podría implementarse esta solución en términos prácticos.

Por otra parte, un resultado en el extremo contrario sería que todos los oferentes extramarginales son los primeros en completar las solicitudes de cupo. Esto si bien puede resultar extremo, parece razonable pensar que los extramarginales tendrán mayores incentivos en gastar recursos para recibir parte del cupo, ya que de otra manera sus beneficios serían nulos. Si este fuera el caso, la pérdida social sería máxima ya que desplazarían totalmente a los productores más eficientes.

En síntesis, los oferentes extramarginales deben emplear más en factores de producción para producir una unidad de producto. En vez de adicionar valor, se destruye valor con esta producción. Estamos en presencia de una ineficiente asignación de recursos por uso extramarginal de los factores.

Por medio de una subasta, los individuos inframarginales ofrecerán un precio mayor por unidad de cupo que los extramarginales. De esta forma, se excluye la fuente de ineficiencias y se lleva el objeto el que más lo valora. En otras palabras, la subasta tiene la capacidad de discriminar precios como en un mercado común: diferentes individuos ofrecen diferentes precios para un único bien. Así, la ganancia de la subasta es igual al área de la renta, y los individuos que se llevan la participación del cupo son los que la valoran más.

7.1.6 INTERCAMBIO DE CUOTA ENTRE EMPRESAS

El intercambio de cuotas entre firmas nunca fue permitido para la cuota Hilton. Las resoluciones técnicas sobre la distribución explícitamente lo han prohibido.

Sin embargo, el análisis económico provee argumentos a favor de permitir el intercambio para mejorar la eficiencia. El argumento teórico conocido como "Teorema de Coase" postula que si las transacciones pueden realizarse sin ningún costo y los derechos de propiedad están claramente establecidos, sea cual sea la asignación inicial de esos derechos se producirá una redistribución cuyo resultado será el de máxima eficiencia. (Coase, 1960).

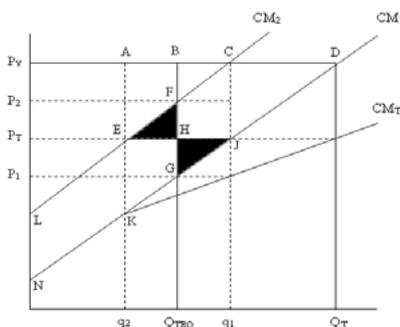
En las secciones siguientes se presenta un modelo simple siguiendo el esquema de análisis de Rucker *et. al.* (1995) y utilizado en Bonansea y Lema (2006) para estudiar la transferencia de derechos entre empresas y sus implicancias económicas.

²⁴ El mecanismo de asignación puede ser desde el cumplimiento de determinados requisitos hasta la participación de una lotería. Independientemente del mecanismo siempre existirán incentivos a participar del reparto.

El modelo

Supongamos que existen dos firmas, en este caso, plantas frigoríficas 1 y 2. Los costos marginales (promedio) de producir cortes Hilton para cada planta están representados por las curvas CM_i , con $i = 1,2$ respectivamente. (Ver Figura 9.) El precio (promedio) de los cortes es relativamente alto debido a las restricciones en el país importador y se designa P_V .²⁵ Dado que el precio de venta dentro de la cuota supera considerablemente al precio fuera de la misma, resulta atractivo para las firmas poseer un derecho para su exportación.

FIGURA 15. MODELIZACIÓN (CASO 1)



Fuente: Elaboración propia

Para una planta cualquiera, la renta de una unidad adicional de cuota es simplemente la diferencia entre P_V y el costo marginal de producir una unidad de cuota adicional. Si el total de la cuota Q_{TRQ} se asigna a la planta 1, el precio de equilibrio del intercambio de cuota es $P_V - P_1$. El excedente total del productor asociado a esta cantidad de cuota resulta el área del trapezoide $NGBP_V$. Este excedente puede ser dividido entre el área P_1GBP_V , que es la renta o beneficio por la cuota, y el área NGP_1 , el excedente de la planta frigorífica 1. Separemos distintas posibilidades según la ubicación de las curvas de costos marginales. En los primeros tres casos se supondrá que la cantidad de cuota que se le otorga a cada firma es igual.²⁶ En el caso 4 se levantará este supuesto.

Caso 1

Supongamos el caso expuesto en el gráfico anterior, en el que la planta 1 tiene menor costo marginal que la 2 y que la cantidad de cuota otorgada a la planta 2 es igual a la otorgada a la planta 1. La cuota se hace efectiva para ambas plantas (esto es, las dos ofertas cortan el nivel de la cuota por debajo del precio P_V). Se observa que al

²⁵ Se supone que las plantas que poseen cuota no pueden influir el precio que, por lo tanto, resulta fijo a nivel P_V .

²⁶ El supuesto se hace para simplificar el diagrama, pero los resultados no se alteran si se deja de lado.

precio P_V , las dos empresas estarían dispuestas a ofrecer cantidades superiores a la cuota asignada. La curva de oferta total es $CM_T(NKCM_i)$, que es simplemente la suma de las dos curvas de costos marginales. La cantidad de cuota total asciende a $Q_T = 2Q_{TRQ}$. Si suponemos que se permite la transferencia de cuotas, en equilibrio el precio de mercado por la cuota es P_T (Precio = Costo Marginal), con lo que la tasa de venta de cuota de mercado es $P_T - P_V$.

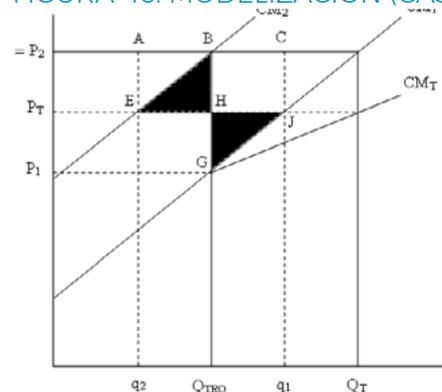
Si las firmas pueden realizar intercambios, en términos de bienestar se obtiene el siguiente resultado. La planta 1 compra $q_1 - Q_{TRQ}$ unidades que tienen un valor de $CJGB$ a un costo de $CJHB$, con lo que obtiene una ganancia de HJG . Por otro lado, la planta 2 vende $Q_{TRQ} - q_2$ unidades de valor $BFEA$ a un precio equivalente a $BHEA$, con lo que obtiene una ganancia de FHE . Por lo tanto, si se permite la transferencia de cuotas entre plantas, se obtiene una ganancia de excedente total igual a $HJG + FHE$. Este incremento de excedente total se deriva de la producción del total de cuota a un costo marginal menor luego de la reasignación derivada del intercambio.

Caso 2

Supongamos ahora que la planta 2 posee costos marginales mayores tales que la curva CM_2 pasa por la intersección entre Q_{TRQ} y P_V . Esto significa que para que la empresa 2, dado el precio P_V , su disposición máxima a ofrecer coincide exactamente con la cuota que posee. Veamos el gráfico siguiente.

El razonamiento para la firma 1 es igual al caso anterior. Adquiere $q_1 - Q_{TRQ}$ unidades de valor $CJGB$ a un costo menor, $CJHB$, y sus ganancias son de HJG . La planta 2 le vende $Q_{TRQ} - q_2$ unidades que le representan un valor BEA a un precio de $BHEA$, con lo que obtiene una ganancia de BHE . Por lo tanto existen ganancias en términos de bienestar por el intercambio, dadas por $HJG + FHE$, iguales al caso anterior.

FIGURA 16. MODELIZACIÓN (CASO 2)

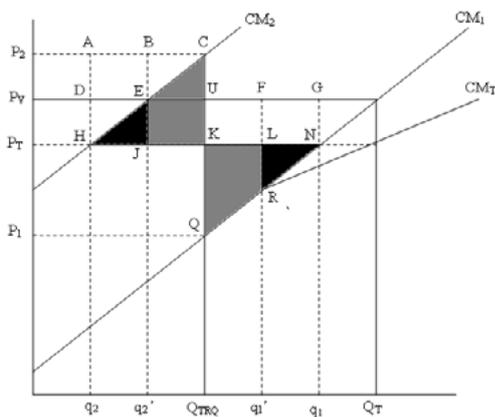


Fuente: Elaboración propia

Caso 3

Supongamos ahora que la firma 2 posee costos marginales tan elevados, que no está en condiciones de cubrir toda su porción de cuota. Su curva de costos corta el precio en algún punto entre 0 y Q_{TRQ} . Supongamos en q_2' , como se aprecia en el gráfico que continúa. Este puede ser el caso en que se asigna un porcentaje de cuota a una empresa en quiebra o concurso, pues tiene costos marginales altos en relación a las empresas competitivas y queda excluida del mercado. Asumamos que se le otorga un derecho a exportar de todas formas, que puede cubrir en parte dado sus costos. Bajo este esquema, si no se permite la transacción de permisos a exportar, la planta 2 puede exportar hasta q_2' y no completa parte de su cuota pues no exporta la diferencia $Q_{TRQ} - q_2'$ dado que el costo marginal supera al precio de venta P_V .

FIGURA 17. MODELIZACIÓN (CASO 3)



Fuente: Elaboración propia

Veamos ahora las ganancias, si está permitido el intercambio. En principio, la empresa 2 vende el derecho de exportación que no puede producir, es decir las $Q_{TRQ} - q_2'$ unidades por un valor de $UKJE$. Esto es pura ganancia para la firma. Asimismo, vende $q_2' - q_2$ unidades de cuota que estaba en condiciones de exportar. El valor de la venta es $EJHD$, lo cual representa una ganancia neta de excedente de EHD (equivalente al triángulo más oscuro EJH , que era el excedente generado por estas cantidades antes de la venta).

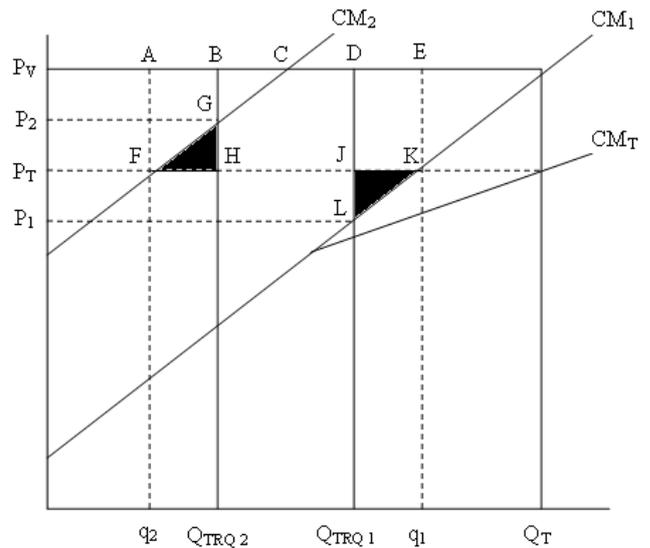
Por su parte, la firma 1 compra la totalidad de unidades que vende la otra empresa, $q_1 - Q_{TRQ}$. Dado el precio de cuota P_V , las unidades valen $GNQU$, pero las compra al precio de mercado P_T , con lo que la ganancia por la transacción es NQK .

Por lo tanto hay ganancias conjuntas por el intercambio y son iguales al incremento de excedente total, que estaría representado por el área $GNQU$.

Caso 4

Levantamos ahora el supuesto de igual cantidad de cuota asignada a cada firma. Tenemos entonces dos niveles de cuotas distintos para cada firma: Q_{TRQ1} para la firma 1 y Q_{TRQ2} para la firma 2. Analicemos el gráfico.

FIGURA 18. MODELIZACIÓN (CASO 4)



Fuente: Elaboración propia

Las ganancias por el intercambio de cuota son las que siguen. La firma 1 compra $q_1 - Q_{TRQ1}$ que tienen valor de $EKLD$, a costo $EKJD$ solamente, con lo que gana KLJ de excedente. La firma 2 vende $Q_{TRQ2} - q_2$ por $BHFA$, mientras le cuestan solo $BGFA$, y obtiene GHF de excedente adicional. Con esto, el intercambio genera una ganancia de excedente conjunta de $KLJ + GHF$ y se mejora el bienestar.

Los resultados son claros y se pueden hacer extensivos a un número mayor de plantas involucradas. En todos los casos se registran ganancias si se permite la compra-venta de permisos de exportación. Estas ganancias se traducen en mayor bienestar para todas las firmas participantes del sistema económico que tenemos en cuenta.

7.1.7 PROPUESTA DE ASIGNACIÓN EFICIENTE: ASIGNACIÓN CON POSIBILIDAD DE INTERCAMBIO DE DERECHOS

Una propuesta simple de asignación sería un remate o subasta. Este mecanismo asigna los derechos de propiedad

de forma competitiva y a través del sistema de precios.

No obstante, la implementación de un remate puede generar controversias entre los actores del negocio. El punto central que queremos destacar es que si se permitiese el intercambio de la cuota el mecanismo de asignación inicial podría ser cualquier criterio discrecional o inclusive un sorteo aleatorio. Si los costos de realizar las transacciones son bajos el mecanismo de mercado induciría una reasignación eficiente de los permisos de exportación.

En el marco de este análisis, la mención y propuesta de utilización de un diseño institucional como los anteriores, se enfoca en la eficiencia del reparto de la cuota. Cualquiera que sea el mecanismo de asignación debería complementarse con el desarrollo de un mercado para el intercambio de derechos sobre la cuota Hilton. El apartado anterior ha dado cuenta de sus beneficios. De esta forma se aseguraría eficiencia en la asignación y maximización de los excedentes económicos.

7.1.8 HACIA UN SISTEMA MÁS EFICIENTE

Como se señaló previamente, uno de los problemas centrales de las diferentes regulaciones ha sido que se elimina completamente la posibilidad de asignación vía mecanismos de mercado. En principio no se subasta o vende la cuota²⁷ y además, se excluye explícitamente la compra-venta de permisos de exportación entre empresas.

Más aún, se elimina la posibilidad de un mercado de adquisición o venta de empresas beneficiarias, en tanto que también se limita la separación entre propiedad y control de una firma, al requerir la propiedad del inmueble de la planta frigorífica como condición excluyente para poder obtener una participación del reparto del cupo.²⁸

En general, la idea que subyace a los considerandos de la norma distributiva tiene más que ver con un carácter asignativo de recursos. Se destina cuota de carne a ser producida, procesada y exportada por un determinado frigorífico, en una determinada región, independientemente de consideraciones de eficiencia o posibilidades de redistribución. Históricamente el sistema de distribución ha utilizado una combinación de criterios que reflejaron un equilibrio entre las preferencias de los fun-

cionarios y la búsqueda de rentas por parte de los exportadores. Más allá las intenciones de los funcionarios la experiencia ha sido poco exitosa, en el año 2017 se cumplieron nueve ciclos consecutivos de ventas por debajo del cupo asignado a nuestro país.

Como los permisos se otorgan de forma gratuita existe en general un exceso de demanda, dada la renta potencial por exportar dentro del cupo. Entonces, debe elegirse algún mecanismo de racionamiento para asignar un número limitado de permisos entre múltiples demandantes.

La cuestión es entonces encontrar un mecanismo alternativo de asignación que asegure la eficiencia. No obstante, consideramos que el problema central no es la gratuidad de asignación, sino que la autoridad siempre ha prohibido el intercambio o compra-venta de permisos en el mercado luego del otorgamiento inicial de los cupos. Es decir, la autoridad de aplicación pretende no sólo asignar los permisos sino también seleccionar a las empresas que deben exportar. Esta es una tarea compleja ya que una asignación por criterios no puede identificar adecuadamente a las firmas más eficientes en el mercado. Eventualmente, algunas firmas que reciben cuota tienen costos demasiado altos y no pueden completar los envíos incumpliendo la cuota. En estos casos, los mecanismos formales de reasignación suelen ser lentos e ineficaces para redireccionar los derechos, generando atrasos e incumplimientos sistemáticos.

Se debería conceptualizar la distribución primaria del cupo de manera distinta. Debería pensarse como una asignación inicial de derechos transferibles y no como un permiso para que una empresa determinada acceda al cupo y deba exportar. En la instancia inicial de asignación se pueden aplicar los criterios normativos que la autoridad considere adecuados, y aun así promover la eficiencia económica del sistema permitiendo la transferencia, total o parcial, del cupo inicial asignado. Lo relevante es que las empresas que efectivamente realicen el negocio sean aquellas más eficientes, es decir, las que tengan menores costos marginales de producción. Así, el intercambio de permisos de exportación incentivaría a que empresas con menores costos marginales de producción (más competitivas) adquieran los derechos a las firmas menos eficientes que eventualmente pueden ser receptoras de los permisos. La asignación inicial debería simplemente definir los derechos de propiedad y permitir realizar contratos y transacciones libremente.

El Ministerio de Agroindustria ha sido designado recientemente como autoridad de aplicación para la nueva distribución del cupo y se anunció también que para el próximo ciclo se utilizará un mecanismo de transición hasta que se defina un nuevo sistema definitivo de reparto. La resolución del Ministerio de Agroindustria que define el sistema de transición para asignar la cuota en el año 2017 prohíbe nuevamente la compra-venta de permisos

²⁷ Existen opiniones contrarias a la asignación por subasta de la cuota argumentando que la UE podría objetar la venta ya que generaría ingresos fiscales que no estarían permitidos en la reglamentación original de definición del cupo Hilton.

²⁸ Dada la prohibición de la transferencia de cuota, se podrían transferir empresas o plantas. Sin embargo, esto también suele excluirse explícitamente en la norma distributiva.

de exportación, manteniendo un criterio restrictivo similar al existente en años previos. Sería importante revisar este criterio para promover la eficiencia económica y la maximización del potencial exportador del sector. La inclusión del concepto de eficiencia en el debate asociado a la distribución de la cuota, debería formar parte del proceso de análisis y negociación entre los actores, dado que importa para la evaluación tanto de la calidad, como de los resultados de las políticas adoptadas.

7.2 CUOTA 481

La cuota 481, vigente desde el año 2009, comprende la exportación a la Unión Europea de carne de alta calidad deshuesada procedente de establecimientos de engorde a corral (*feed/lot*), que, a diferencia del a cuota Hilton, no tiene límites de cortes. El cupo total de la cuota es de 48.200 toneladas que se reparten trimestralmente en sub cuotas de 12.050 toneladas entre los países habilitados: Argentina, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Uruguay. El cupo se asigna de manera competitiva, mediante el procedimiento de “primero llegado primero servido”, a diferencia de la cuota Hilton que asigna cupos por país.

TABLA 5. COMPARATIVO DE PRECIOS POR TONELADA POR PAÍS Y TIPO DE CUOTA EN 2016

País	Toneladas			Miles de USD			USD/Tonelada		
	Cuota 481	Hilton	Extra Cuota	Cuota 481	Hilton	Extra Cuota	Cuota 481	Hilton	Extra Cuota
Alemania	983	14967	6528	9218	208069	73 728	9 377	13 902	11 294
Belgica	0	242	224	0	2853	2 146	0	11 789	9 580
España	1	449	144	10	3235	1 280	10 000	11 659	8 889
Francia	0	4	50	0	62	489	0	15 500	7 780
Holanda	1144	5755	2046	12192	75250	22 487	10 657	13 076	10 991
Italia	789	2629	636	6982	32074	5 925	8 849	12 200	9 316
Luxemburgo	0	35	0	1	527	0	9 400	15 057	0
Portugal	0	10	22	0	78	125	0	7 800	5 682
Reino Unido	248	73	0	1872	913	0	7 548	12 507	0

Fuente: Ministerio de Agroindustria

Las exportaciones de carne bovina enfriada con destino a la cuota 481 es inferior a los de la cuota Hilton, siendo los principales destinos en 2017 para 481: Italia, Holanda y Alemania. La cuota 481 no paga aranceles (0%), sin embargo, si los envíos son rechazados al no cumplirse los estándares establecidos por la Unión Europa corresponde un arancel del 12,5%.

A pesar de las mejoras en términos de política económica desde diciembre del año 2015, los problemas de competitividad amenaza el cumplimiento del presente contingente arancelario. Los países habilitados compiten por calidad y precios quedando en mano de los importadores de la Unión Europea la elección de compradores. En este sentido la Cuota 481 se asigna a través de un mecanismo competitivo de precios y el rol de las políticas públicas debería orientarse hacia el aseguramiento de los sistemas de calidad y control sanitario.

7.3 NUEVA CUOTA A LA UNIÓN EUROPEA

La XI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) realizada en diciembre de 2017 en Buenos Aires comprende negociaciones con la Unión Europea que se enmarcan en un tratado de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur. De este modo se preverá la asignación de una nueva cuota cárnica para el Mercosur de 70.000 toneladas con un arancel estimado del 7%. El carácter de la misma será de un carácter más amplio que las cuotas Hilton y 481.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las cuotas Hilton y 481, pueden no ser suficientes por sí mismas para impulsar cambios significativos sobre la comercialización de carne vacuna en el exterior como así también sobre los estándares sanitarios del total de la producción del país. Las cuotas Hilton y 481 (31.000 toneladas) tuvieron aproximadamente una participación del 1% de la producción nacional (2,6 millones de toneladas en 2016) y un 11% sobre las exportaciones de carne bovina (275 miles toneladas) en el mismo período. Sin embargo, pueden tener efectos importantes en términos de aprendizaje y derrames de conocimiento sobre el conjunto del negocio de la carne bovina.

Teniendo en cuenta los diferenciales de precios internacionales de los envíos cárnicos a la Unión Europea (Hilton, 481 y envíos extra cuotas), resultaría idóneo revertir el incumplimiento sistemático de la cuota Hilton mediante una asignación más eficiente de dicho cupo que permita una inserción sistemática de las carnes de calidad argentinas en los mercados europeos.

En el vigente año se transfirieron las facultades de asignación de la Cuota Hilton desde la Secretaría de Comercio al Ministerio de Agroindustria, cambiando de dependencia a la UCESCI. Si bien se transfirieron facultades y haber automatizado la asignación de la cuota no se realizaron modificaciones de fondo en el método quedando pendiente para el año 2018.

Un sistema de licitación de la cuota Hilton es una alternativa al actual mecanismo de asignación que contempla el cumplimiento histórico de cada establecimiento, entre otras variables. No obstante, se considera mucho más importante que la definición del mecanismo inicial de asignación el hecho de permitir el intercambio de cupos y la existencia de un mercado secundario de los cupos asignados.

nados para evitar incumplimientos en el caso que algún establecimiento al cual se haya asignado toneladas no pueda exportar su cuota. La próxima reglamentación que dictará el Ministerio de Agroindustria para la asignación del cupo debería contemplar esta posibilidad.

Las exportaciones de carne bovina con destino a la cuota 481 alcanzaron aproximadamente unas 2.000 toneladas en 2016. Un mayor cumplimiento de la cuota en cuestión dependerá de la competitividad y cumplimiento de calidad, ya que los envíos pudieran ser rechazados por este motivo, respecto del resto de los países que participan de la cuota (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Uruguay).

En el bloque comercial del Mercosur existen buenas expectativas respecto de las exportaciones de carne bovina hacia la Unión Europea ante la creación de una nueva cuota de exportación estimada en unas 70.000 toneladas y aranceles intermedios correspondientes a la cuota Hilton (20%) y la 481 (0%) e inferior al arancel abonado extra cuotas.

La demanda de carne bovina en el mercado interno, como así también los precios de comercialización (en el último año las variaciones de precios en el mercado doméstico se mantuvieron por debajo de los registros de inflación) se mantienen estables. Asimismo el consumo de carne (bovina, aviar y porcina) se mantiene en el orden de los 120 kilogramos por habitante al año. Teniendo en cuenta que la población argentina no crece a un ritmo acelerado resulta oportuno analizar el conjunto de la demanda en el exterior debido a que el mercado interno se encuentra en los límites de estar sobre ofertado.

China pasó a ser el principal destino de exportación de carne bovina en 2017 tanto en dólares como en toneladas, desplazando a Alemania en término de dólares. Las exportaciones de enero a octubre de 2017 alcanzaron casi el 50% de las exportaciones de carne bovina en toneladas. Las expectativas de exportación a dicho país son buenas ante el registro de nuevos frigoríficos. Por otro lado, se está trabajando en nuevos protocolos para exportar carne enfriada. Las exportaciones a dicho país crecen sostenidamente desde el año 2009. Esto puede corresponderse al crecimiento sostenido de PBI de dicho país y a el crecimiento de la clase media que valora cada vez más la carne argentina.

Desde diciembre del año 2015 se han tomado medidas favorables a la comercialización en el exterior: la unificación del tipo de cambio, la eliminación de los derechos de exportación, la creación de la figura del leasing financiero (etapa primaria), la creación del registro de faenadores (etapa industrial). En este mismo sentido, un contexto más estable permite dar mayor previsibilidad a la actividad. Por lo tanto, se considera que políticas previsibles y no distorsivas son cruciales para evitar la persistencia de ciclos ganaderos que dificultan el crecimiento sostenido de la ganadería.

Se esperan más modificaciones como la implementación de "cajas negras" en los establecimientos frigoríficos. En cuanto a los cambios en el sistema de comercialización, se deberá terminar de transparentar la cadena bovina antes de poder implementar un cambio por ejemplo de media res a la comercialización por cuartos o cortes como sucedió en Brasil, hecho que contribuyó al buen posicionamiento en la comercialización de carne bovina en el exterior.

BIBLIOGRAFÍA

Alchian, Armen (1965): "Some Economics of Property Rights", *Il Politico*, XXX, pp. 816-829.

Alchian, Armen (1965): "The basis of some recent advances in the theory of management of the firm", *Journal of Industrial Economics*, 14 (Diciembre), pp. 30-41.

Bonanseña, José y Lema Daniel (2006): "La asignación de la "Cuota Hilton" en Argentina: un análisis económico" *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

Centro de Consignatarios de Productos del País (2005): *Cuota Hilton. Su origen y evolución dentro de las exportaciones cárnicas argentinas*, CCPP, Buenos Aires.

Coase, Ronald H. (1960): "The Problem of Social Cost", en *Journal of Law and Economics*, Octubre 3, 1-44. Reproducido en R.H. Coase, *The firm, the market and the law*, University of Chicago Press, capítulo V (1988)

De las Carreras, Alberto E. (2004): *Cuotas de Importación: la Cuota Hilton*, Cámara de Exportadores de la República Argentina, Buenos Aires.

De las Carreras, A.; Gorelik, M. (2012). *El país de la carne (?). Ideas para recuperar la ganadería Argentina*. Buenos Aires. Ed. Dunken.

Lema, Daniel, Nicolás Gatti y Víctor Brescia (2016). "Eficiencia en ganadería argentina: estimación por metafronteras de producción". Capítulo 4.1 en *Modelización Económica en el Sector Agropecuario: VI Taller Internacional*. Carmen Vicién compiladora. Buenos Aires, Orientación Gráfica Editora.

Manzano, G.; Bragagnolo, L.; Camerano, D.; Olmos, L. (2012). *Los frigoríficos regionales. Pasado, presente y futuro. Estudio sobre la capacidad instalada de la industria frigorífica a nivel regional y su relación con la oferta de ganado y la demanda de carne vacuna en el área de influencia. Análisis de costos y beneficios de las alternativas de adecuación a nuevos escenarios competitivos*. Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA). Documento técnico, Buenos Aires.

Rucker, Randal R., Walter N. Thurman, y Daniel A. Sumner (1995): "Restricting the market for quota: an analysis of tobacco production rights with corroboration from congressional testimony", *Journal of Political Economy*, vol. 103, no. 1. USDA, (2016). "USDA Agricultural Projections to 2026"