

SISTEMA DE FRANJA DE PRECIOS AGROPECUARIA: ¿ES OPORTUNA SU MODIFICACIÓN?

El Sistema de Franja de Precios (SFP) fue creado el 22 de junio de 2001, mediante Decreto Supremo N° 115-2001-EF, con la finalidad de estabilizar precios y proteger al agro nacional, neutralizando las fluctuaciones de los precios internacionales y reduciendo sus efectos negativos para 4 productos agropecuarios importados: arroz, azúcar, maíz amarillo duro y lácteos, abarcando un total de 48 subpartidas arancelarias.

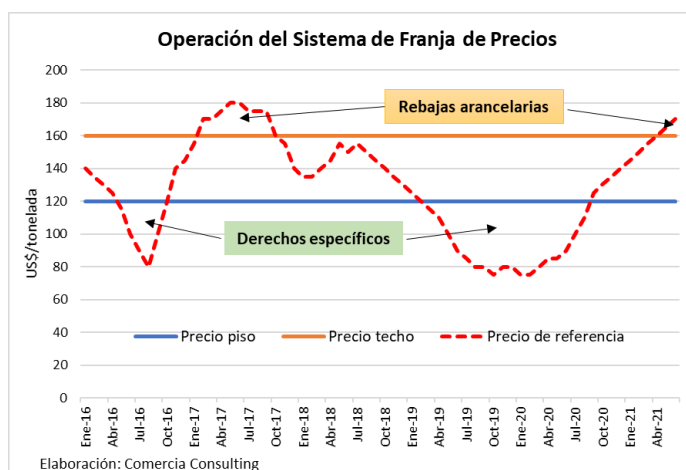
| Productos | N° de subpartidas afectas |
|--------------------|---------------------------|
| Arroz | 4 |
| Azúcar | 7 |
| Maíz amarillo duro | 11 |
| Leche | 26 |
| Total | 48 |

Fuente: Decretos supremos N° 152-2018-EF y N° 165-2021-EF

El mecanismo crea una franja de precios entre un valor de referencia “piso” y un valor “techo”. Así cuando los precios de referencia¹ se ubican en o dentro de la franja, los derechos son de cero US\$/tm, es decir que los importadores no pagan ningún derecho específico variable (DEV).

Sin embargo, cuando dichos precios de referencia se ubican por debajo del precio piso de la franja se “activan” los derechos específicos variables (DEV) que deben pagar los importadores.

El sistema prevé rebajas arancelarias² cuando los precios de referencia se ubiquen por encima de la franja (no siendo lesivos para el mercado nacional), pero actualmente estas rebajas no aplican ya que los aranceles nacionales son cero en estos cuatro productos.



Así en los últimos años, el SFP ha generado la aplicación de Derechos Específicos Variables cuando los precios de referencia se ubicaron por debajo de la franja. En los demás casos, las importaciones no estaban gravadas con este derecho.

Modificaciones Recientes al Sistema de Franja de Precios

En abril de 2013, Guatemala inició un procedimiento de solución de diferencias ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) con relación a la aplicación de los derechos específicos variables derivados del Sistema de Franja de Precios. El Órgano de Apelación, última instancia del Organo de Solución de Diferencias de la OMC, emitió en diciembre de

¹ Publicados mensualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas para los 4 productos sujetos al Sistema de Franjas de Precio.

² Al respecto, la rebaja arancelaria implica que se reduce una parte o la totalidad del arancel aplicable al producto importado, dependiendo del nivel indicado en la respectiva “Tabla aduanera” de cada producto, la misma que se actualiza semestralmente.

2015 un fallo final que recomienda al Perú adecuar el SFP a las disposiciones del Acuerdo sobre Agricultura de dicha Organización y el GATT de 1994.

En este contexto, mediante Decreto Supremo N° 103-2015-EF, se efectuó un ajuste a la aplicación del derecho específico variable, estableciendo que dicho derecho tendría como límite el 20% del valor CIF importado en cada caso. En 2017 mediante Decreto Supremo N° 371-2017-EF, este límite fue ajustado a 15% del valor CIF para el caso de la leche, maíz amarillo duro y azúcar, manteniéndose el arroz en 20%. Posteriormente se hicieron otras modificaciones hasta que en junio de 2021, mediante Decreto Supremo N° 165-2021-EF, se dispuso que el límite sea de 20% hasta el 31 de diciembre de 2021 y de 15% a partir del 2022 para los cuatro productos³.

Adicionalmente, el Sistema de Franja de Precios fue modificado en aspectos metodológicos para determinar los precios techo y piso de la franja. Así mediante Decreto Supremo N° 055-2016-EF, de marzo de 2016, los derechos ya no se determinan en función a precios CIF de referencia, sino a nivel de precios FOB por lo que se eliminaron los montos de flete y porcentaje de seguro señalados en el Decreto Supremo N° 115-2001-EF. Asimismo, el intervalo de confianza para la determinación de los precios techo y piso de la Franja que se construye con los últimos 60 precios de referencia mensuales, ya no se emplea el Índice de Precios al Consumidor de los Estados Unidos, que llevaba dichos precios de referencia a valores reales.

¿Es pertinente modificar nuevamente el Sistema de Franja de Precios?

Según fuentes periodísticas, en el marco de la “Segunda Reforma Agraria” el gobierno realizará “ajustes a la franja de precios para proteger mejor a la producción nacional de la competencia desleal de productos subsidiados importados del extranjero”⁴. Esta intención podría implicar la eliminación del límite de 20% ad valorem a la aplicación de los derechos específicos variables para las importaciones de los cuatro productos incluidos en el SFP, así como modificaciones metodológicas para incrementar la protección a la producción nacional. En términos generales las modificaciones podrían considerar:

- I. Eliminar los topes de 20% y 15% a los DEV, establecidos en el Decreto Supremo N° 165-2021-EF.
- II. Modificar las fuentes de los precios referenciales para generar un mayor efecto de protección en la franja.
- III. Incluir nuevos productos al SFP.
- IV. Diseñar medidas mixtas que incluyan variación de niveles arancelarios dentro de los límites comprometidos por Perú ante la OMC.

La conveniencia o no de modificar el SFP visto desde la perspectiva del productor agrario puede considerar objetivos de protección. **Sin embargo, los productos agrarios cubiertos por el SFP son insumos fundamentales para otras cadenas productivas y su encarecimiento puede restar competitividad a éstas y generar un incremento de precios con efecto**

³ Decreto Supremo N° N° 165-2021-EF:

“Artículo 2. Modificación del primer párrafo del artículo 2 del Decreto Supremo N° 103-2015-EF

*El porcentaje a que se refiere el primer párrafo del artículo 2 del Decreto Supremo N° 103-2015-EF y modificatorias, para las subpartidas nacionales incluidas en las Tablas Aduaneras aplicables a la importación de **Maíz, Arroz, Azúcar y Lácteos** es:*

1. De 20% hasta el 31 de diciembre de 2021
2. De 15% a partir del 1 de enero de 2022”

⁴ Ver: <https://gestion.pe/economia/gobierno-de-castillo-aumentara-la-proteccion-a-los-agricultores-con-mayor-franja-de-precios-noticia/>

multiplicador en diversos productos de consumo importantes para la canasta básica de nuestro país.

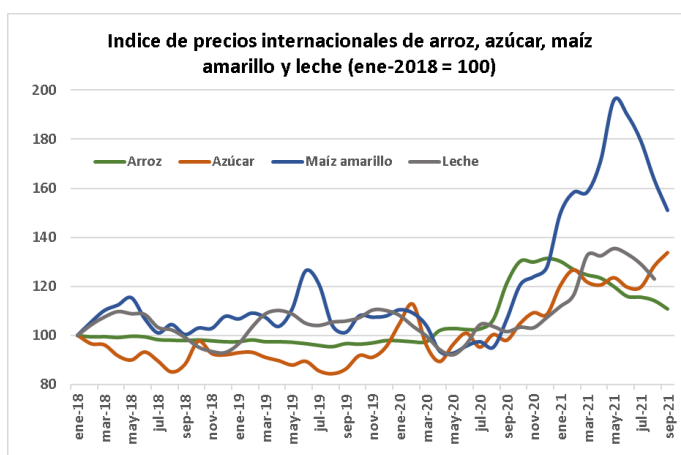
Así por ejemplo, el arroz es un producto esencial en la dieta del consumidor peruano. El maíz amarillo duro es insumo fundamental de las industrias avícola y porcícola; la leche y sus derivados, son productos importantes para la población y altamente utilizados en la elaboración de alimentos preparados de consumo masivo, esenciales para la nutrición. Finalmente, el azúcar también es un producto de consumo masivo relevante en la dieta nacional.

En el caso del maíz amarillo, por ejemplo, el consumo nacional asciende a 5 millones de toneladas aproximadamente, pero la producción nacional solo alcanza 1.2 millones de toneladas, por lo que se importa el diferencial -3.8 millones de toneladas- de Uruguay y Estados Unidos, principalmente. Incrementar el costo de importación de maíz tendría un efecto importante en el precio de la carne de pollo, huevos, carne de cerdo, porque no existe una producción nacional que pueda satisfacer la demanda existente en nuestro país. Para desarrollar una oferta nacional capaz de abastecer la demanda interna nacional se tendría que incorporar 1 millón de hectáreas adicionales solo en este cultivo, lo cual no es viable ni en el corto ni mediano plazo.

También es importante considerar el sistema de comercialización agrícola nacional para dichos productos, porque el incremento en los costos de importación no necesariamente se trasladaría al pequeño agricultor. Mariana Escobar representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), al ser consultada sobre el sistema de franjas de precios señaló: *“Es un mecanismo válido de compensación frente al ingreso de productos subsidiados de otros países, pero atención que protección a los productores nacionales no signifique que eso afecte al consumidor final, hay que tener mucho cuidado cuando se establezca la franja para que apunte a mejorar los precios en chacra y que eleve la productividad en la agricultura familiar. O quienes se benefician sean los pequeños productores porque hay experiencias pasadas en Perú que finalmente los que se beneficiaron fueron otro tipo de agricultores y no los más vulnerables.”*⁵

En efecto, el incremento en los costos de importación puede beneficiar en mayor medida a los intermediarios y dejar a los agricultores con bajo poder de negociación, con incrementos muy poco significativos, todo ello a un alto costo para el consumidor y la competitividad la cadena productiva en conjunto.

En tal sentido, la decisión de modificar el SFP para elevar los derechos de importación a productos agrarios, debe tomarse con sumo cuidado, velando por la competitividad de las cadenas productivas afectadas, respetando los compromisos internacionales del país y corrigiendo puntualmente, de ser el caso, los problemas de competencia desleal que se puedan comprobar conforme a la realidad de las subvenciones y de los precios que existen en la actualidad. Asimismo, no debe perderse de vista el impacto de estas medidas en el consumidor que ya viene golpeado por los efectos económicos de la pandemia, la apreciación del dólar que encarece naturalmente las



⁵ Ver: <https://gestion.pe/economia/fao-en-peru-franja-de-precios-pueden-terminar-beneficiando-a-productores-menos-vulnerables-noticia/>

importaciones y por el efecto de la inflación. El incremento de los costos de insumos básicos para la producción de alimentos elevará los precios internos de múltiples productos de consumo, afectando los ingresos reales de los consumidores y mermando aún más su poder adquisitivo.

Es de notar, que los productos afectos al SFP ya han registrado un importante incremento en sus precios internacionales de referencia durante el 2021, contribuyendo a que la inflación al mes de agosto alcance un nivel de 4.95%⁶, que supera el nivel máximo del rango meta fijado por el BCRP de 3%. Al respecto, según la FAO, los precios mundiales de los alimentos subieron por segundo mes consecutivo en setiembre y alcanzaron un máximo en diez años⁷ (Ver Anexo 1).

Otro aspecto a considerar es que el costo del transporte de carga internacional (flete) se ha incrementado significativamente en el presente año, como consecuencia de las medidas de prevención adoptadas para controlar la pandemia a nivel mundial, incidiendo también en el costo de importación de alimentos y otros productos.⁸ En la misma línea, el incremento del tipo de cambio incide fuertemente en los productos importados. Solamente entre enero y setiembre de 2021 la moneda nacional se ha depreciado en 13.2%, y los precios internos ya se están ajustando para reflejar estas variaciones.

Efectos potenciales de la modificación del Sistema de Franja de Precios

- 1) Encarecimiento de Alimentos Esenciales al consumidor y consecuente pérdida de poder adquisitivo.
- 2) Incremento de la inflación por encima de los niveles meta del BCRP.
- 3) Grave pérdida de competitividad a las cadenas productivas intensivas que emplean estos productos.
- 4) Inestabilidad en las reglas de juego / señales inadecuadas para el desarrollo de nuevas inversiones.
- 5) Riesgo de retaliación por parte de países que se verían afectados.

Finalmente, la modificación del SFP debe tener también en cuenta los compromisos internacionales del Perú tanto a nivel de la OMC como en los Tratados de Libre Comercio suscritos por nuestro país, porque en varios de estos tratados hay obligaciones específicas sobre la aplicación de este mecanismo. Así por ejemplo, el Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú Estados Unidos, prevé que el Sistema de Franja de Precios no es aplicable a las importaciones de este socio comercial y contiene reglas (y aranceles) específicos para el manejo de los productos agropecuarios sujetos a la franja. Del mismo modo en el caso de los miembros de la CAN, el SFP tampoco es aplicado y el comercio está totalmente liberalizado, por lo que las modificaciones impulsadas por el gobierno no tendrían efecto para los exportadores de Bolivia, Colombia y Ecuador. Claramente no tener esto en cuenta puede generar un desvío de comercio a proveedores no afectos por las medidas inviabilizando los objetivos de protección buscados y haciendo improductiva e innecesaria la pretendida modificación.

⁶ Reporte de Inflación setiembre 2021. BCRP. Pág. 130:

“La inflación interanual aumentó a 4,95 por ciento en agosto, desde 2,45 por ciento en mayo, debido a factores de oferta tales como aumentos significativos en precios internacionales de insumos para los alimentos (granos y fertilizantes), de combustibles y derivados, fletes de comercio exterior, así como por la depreciación del sol.”

⁷ Ver: <https://gestion.pe/mundo/fao-precios-mundiales-de-los-alimentos-tocan-un-maximo-de-10-anos-en-setiembre-noticia/?ref=gesr>

⁸ Ver: <https://larepublica.pe/economia/2021/10/13/importaciones-transporte-maritimo-crisis-traera-alza-en-los-precios-de-productos/>

Principales países proveedores de los productos incluidos en el Sistema de Franjas de Precio

| Producto | Proveedores |
|--------------------|-------------------------------|
| Arroz | Uruguay, Tailandia y Brasil |
| Azúcar | Colombia, Guatemala y Brasil |
| Maíz amarillo duro | Argentina y Estados Unidos |
| Lácteos | Estados Unidos, Nueva Zelanda |

Conclusiones

El diseño de medidas de apoyo al agro nacional debe evitar generar efectos negativos en la población y coadyuvar a mejorar la competitividad de la producción del sector en su conjunto, bajo una visión moderna de cadena productiva y con miras a aprovechar también las oportunidades que nos ofrece el mercado internacional.

En consecuencia, en un contexto de precios internacionales elevados, con tendencia a mantenerse altos por el incremento en el consumo mundial y las complicaciones logísticas y de tipo de cambio, ya indicadas, no resulta coherente incrementar la protección arancelaria modificando el SFP. Tal medida además de afectar la competitividad de varias cadenas productivas, deteriorará aún más el poder adquisitivo de la población de menores ingresos, agudizando la inestabilidad y retrasando la recuperación económica.

Por ello, se deben favorecer políticas y acciones que incidan directamente en la agricultura familiar y en su modernización, orientadas al desarrollo productivo, con miras a lograr una retribución más justa y en su momento una mayor inserción de estos productores en la cadena exportadora. Medidas como la mejora de infraestructura hídrica y del manejo agronómico, el financiamiento responsable, la promoción de la asociatividad, otorgamiento constante y efectivo de asistencia técnica y facilidades para la mejora tecnológica, la incorporación de valor agregado, entre otras, pueden ser importantes para lograr beneficios permanentes en favor de los agricultores y para así tratar de superar la enorme dificultad que impone el minifundio existente en nuestro país. Estas medidas ya se tienen identificadas, pero deben ejecutarse eficaz y sostenidamente para alcanzar los resultados esperados.⁹



Consultora Legal y Económica

Jirón Monterrey N° 405 Oficina 704
Chacarilla del Estanque, Surco – Lima

www.comercia.com.pe

Jose Antonio de la Puente L.
Socio

idelapuente@comercia.com.pe

Jose Carlos Hernández P.
Economista Senior

jhernandez@comercia.com.pe

⁹ Al respecto, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego viene planificando acciones en este sentido, en el marco de la “Segunda Reforma Agraria”, según una reciente publicación (Ver Anexo 2).

ANEXO 1

| Índice de la FAO para los precios de alimentos | | | | | | | |
|---|--|---------------------------|---------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|-------|
| | Índice de precios de los alimentos ¹ | Carne ² | Productos lácteos ³ | Cereales ⁴ | Aceites vegetales ⁵ | Azúcar ⁶ | |
| 2003 | 57.8 | 58.3 | 54.5 | 59.4 | 62.6 | 43.9 | |
| 2004 | 65.6 | 67.6 | 69.8 | 64.0 | 69.6 | 44.3 | |
| 2005 | 67.4 | 71.8 | 77.2 | 60.8 | 64.4 | 61.2 | |
| 2006 | 72.6 | 70.5 | 73.1 | 71.2 | 70.5 | 91.4 | |
| 2007 | 94.3 | 76.9 | 122.4 | 100.9 | 107.3 | 62.4 | |
| 2008 | 117.5 | 90.2 | 132.3 | 137.6 | 141.1 | 79.2 | |
| 2009 | 91.7 | 81.2 | 91.4 | 97.2 | 94.4 | 112.2 | |
| 2010 | 106.7 | 91.0 | 111.9 | 107.5 | 122.0 | 131.7 | |
| 2011 | 131.9 | 105.3 | 129.9 | 142.2 | 156.5 | 160.9 | |
| 2012 | 122.8 | 105.0 | 111.7 | 137.4 | 138.3 | 133.3 | |
| 2013 | 120.1 | 106.2 | 140.9 | 129.1 | 119.5 | 109.5 | |
| 2014 | 115.0 | 112.2 | 130.2 | 115.8 | 110.6 | 105.2 | |
| 2015 | 93.0 | 96.7 | 87.1 | 95.9 | 89.9 | 83.2 | |
| 2016 | 91.9 | 91.0 | 82.6 | 88.3 | 99.4 | 111.6 | |
| 2017 | 98.0 | 97.7 | 108.0 | 91.0 | 101.9 | 99.1 | |
| 2018 | 95.8 | 94.9 | 107.3 | 100.6 | 87.8 | 77.4 | |
| 2019 | 95.0 | 100.0 | 102.8 | 96.4 | 83.2 | 78.6 | |
| 2020 | 98.0 | 95.5 | 101.8 | 102.7 | 99.4 | 79.5 | |
| 2020 | Septiembre | 97.9 | 91.5 | 102.3 | 104.0 | 104.6 | 79.0 |
| | Octubre | 101.2 | 91.8 | 104.5 | 111.6 | 106.5 | 84.7 |
| | Noviembre | 105.5 | 93.3 | 105.4 | 114.4 | 121.9 | 87.5 |
| | Diciembre | 108.5 | 94.8 | 109.2 | 115.9 | 131.2 | 87.1 |
| 2021 | Enero | 113.3 | 96.0 | 111.2 | 124.2 | 138.9 | 94.2 |
| | Febrero | 116.5 | 97.8 | 113.1 | 125.7 | 147.5 | 100.2 |
| | Marzo | 119.1 | 100.8 | 117.5 | 123.6 | 159.3 | 96.2 |
| | Abril | 121.9 | 104.3 | 119.1 | 125.6 | 162.2 | 100.0 |
| | Mayo | 127.9 | 107.4 | 121.1 | 132.8 | 174.9 | 106.8 |
| | Junio | 125.0 | 110.7 | 119.9 | 129.4 | 157.7 | 107.7 |
| | Julio | 124.4 | 114.1 | 116.7 | 125.5 | 155.5 | 109.6 |
| | Agosto | 128.5 | 115.4 | 116.2 | 129.9 | 165.9 | 120.5 |
| | Septiembre | 130.0 | 115.5 | 117.9 | 132.5 | 168.6 | 121.2 |

1 Índice de precios de los alimentos: Consiste en el promedio de los índices de precios de los cinco grupos de productos básicos antes mencionados, ponderados con las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 2014-2016. En total, en el índice global se incluyen 95 cotizaciones de precios que, según los especialistas en productos básicos de la FAO, representan los precios internacionales de los productos alimenticios básicos. Cada subíndice es un promedio ponderado de los precios relativos de los productos básicos incluidos en el grupo, y el precio del período base consiste en los promedios de los años 2014-2016.

2 Índice de precios de la carne: Basado en 35 valores unitarios/precios de mercado medios de exportación de cuatro tipos de carne (bovina, de cerdo, de aves y ovina) en 10 mercados representativos. Dentro de cada tipo de carne, los valores unitarios/precios de exportación se ponderan por las cuotas comerciales de sus respectivos mercados, mientras que los tipos de carne se ponderan por sus cuotas medias del comercio mundial de exportación para 2014-2016. Las cotizaciones correspondientes a los dos meses más recientes pueden consistir en estimaciones y ser objeto de revisión.

3 Índice de precios de los productos lácteos: Calculado utilizando 8 cotizaciones de precios de cuatro productos lácteos (mantequilla, queso, leche desnatada en polvo y leche entera en polvo) en dos mercados representativos. Dentro de cada producto lácteo, los precios se ponderan por las cuotas del comercio de sus respectivos mercados, mientras que los productos lácteos se ponderan por sus cuotas medias de exportación para 2014-2016.

4 Índice de precios de los cereales: Recopilado utilizando el índice de precios del trigo del Consejo Internacional de Cereales (CIC) (un promedio de 10 cotizaciones de precios del trigo diferentes), el índice de precios del maíz del CIC (un promedio de 4 cotizaciones de precios del maíz diferentes), el índice de precios de la cebada del CIC (un promedio de 5 cotizaciones de precios de la cebada diferentes), 1 cotización de exportación de sorgo y el índice de precios de la FAO para todos los tipos de arroz. El índice de precios de la FAO para todos los tipos de arroz se basa en 21 cotizaciones de exportación de arroz, combinadas en cuatro grupos que comprenden las variedades de arroz Indica, aromática, Japonica y glutinosa. Dentro de cada grupo varietal se calcula un promedio simple de los precios relativos de las cotizaciones correspondientes; luego, los precios relativos medios de cada una de las cuatro variedades de arroz se combinan, ponderándolos con sus cuotas comerciales (fijas) para 2014-2016. El índice de precios de los cereales combina los precios relativos del sorgo, los índices de precios del trigo, el maíz y la cebada del CIC (reelaborados para 2014-2016) y el índice de precios de la FAO para todos los tipos de arroz, ponderando cada producto básico con su cuota medias del comercio de exportación para 2014-2016.

5 Índice de precios de aceites vegetales: Consiste en un promedio de 10 aceites diferentes ponderados con las cuotas medias del comercio de exportación de cada producto de aceite para 2014-2016.

6 Índice de precios del azúcar: Índice de los precios del Convenio Internacional del Azúcar con 2014-2016 como base.

Fuente: FAO

Disponible en: <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>

ANEXO 2

Ejes de política de la Segunda Reforma Agraria¹⁰

La propuesta de la Segunda Reforma Agraria, adicionalmente al tema de la Franja de Precios, propone los siguientes lineamientos de política:

- **Cooperativismo para mejor competencia**
El cooperativismo que impulsará el Gobierno se basa en la asociación de productores para negociar mejor, reducir los costos de transporte y obtener mejores precios para una eficiente competencia comercial.
- **Mejorar el riego**
Se garantizará el acceso al agua, dado que “la seguridad hídrica es fundamental para la agricultura”. Para ello, ejecutarán sistemas de riego tecnificado, proyectos de siembra y cosecha de agua; además de construir reservorios, microreservorios, infraestructura hídrica y otras acciones para “lograr hasta dos cosechas por campaña agrícola”.
- **Asistencia técnica**
A través del Servicio Civil de Graduados Agrario (Secigra Agro), el ministro Maita explicó que actualmente “solo se cuenta con cuatro miembros”, y su gestión busca incrementar “de 500 a 1.000 secigristas y así poder llegar a las comunidades”.
- **Industrialización rural**
Desde el Midagri detallaron que en este punto anhelan darle un mayor valor agregado y capacidad de negociación al agro frente a la industria.
- **Compras estatales a la agricultura**
Se encuentra reglamentada la Ley de Compras Estatales de Alimentos de origen en la agricultura familiar, que permite a las entidades y programas del Estado adquirir hasta el 30% de productos a las familias del campo. Los comedores populares y ollas comunes también le comprarán al agro. Por lo cual el ministro proyecta sobrepasar el 30% actual del volumen de adquisiciones de alimentos a familias agricultoras.
- **Repoblación del ganado**
El Midagri informó que inyectarán S/ 79 millones –en línea a lo anunciado en la oficialización de la segunda reforma agraria– en ocho regiones altoandinas para que 35 mil familias ganaderas puedan acceder a planes de mejoramiento genético, módulos de pasturas y dormideros móviles, en un periodo de 36 meses.
- **Trabajo intersectorial**
En el Gabinete de Desarrollo Rural, que está gestando el presidente Pedro Castillo, se irán tomando decisiones importantes, “especialmente presupuestales” para un correcto enfoque de recursos. Este grupo de trabajo exclusivamente interministerial es distinto a la Comisión de Trabajo Multisectorial, donde están gremios y la sociedad civil.
- **Banca de Fomento Agrario**
Con la Banca de Fomento Agrario los productores accederán a créditos con condiciones favorables. Ello se daría sobre la base de Agrobanco, Cofide y el Banco de la Nación. Y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) adelantó que apoyarán con una línea de crédito de S/ 600 millones vía AgroPerú y apoyo a FAE-Agro.

¹⁰ Ver: <https://larepublica.pe/economia/2021/10/11/la-segunda-reforma-agraria-en-simples-pasos-ministerio-de-desarrollo-agrario-y-riego/>