La remoción del escalonamiento arancelario desincentiva el agregado de valor de las exportaciones del complejo soja

PATRICIA BERGERO - JULIO CALZADA - FEDERICO DI YENNO -EMILCE TERRÉ

La igualdad en las alícuotas de los derechos de exportación en los productos de la cadena de valor de la soja en Argentina obliga a tributar no menos de 10 dólares más por tonelada exportada, es decir: actualmente la harina y el aceite de soja pagan 100 dólares por tonelada mientras que la soja tributa 90 usd/t. Esto castiga el agregado de valor en origen.

Resumen Ejecutivo

Se considera que, en base al análisis realizado, la eliminación del escalonamiento arancelario en el complejo sojero es una medida que no alienta la industrialización de productos agropecuarios ni favorece el ingreso de los productores agropecuarios. Nuestros principales competidores y los países de destinos de nuestras exportaciones protegen el agregado de valor en su territorio. Priorizan la utilización de su propio complejo industrial oleaginoso y prefieren, en el caso de los compradores, importar el poroto de soja sin procesar. El escalonamiento arancelario de los derechos de exportación del complejo soja de Argentina permite neutralizar y/o equiparar parcialmente las políticas proteccionistas de los países importadores y competidores. La harina y el aceite de soja tienen más destinos de exportación que el poroto sin procesar (único comprador China), lo cual disminuye los riesgos de no poder colocar nuestras producciones en el mundo y brinda mayor estabilidad a las exportaciones nacionales, considerando que la harina de soja es el producto más importante de la balanza comercial argentina con casi 10.000 millones de dólares. Argentina viene perdiendo participación en la molienda mundial de soja. El restablecimiento del escalonamiento arancelario ayudaría a aumentar la industrialización y mejorar nuestra participación en la molienda global. El conflicto comercial entre EE.UU. y China traccionará más las compras de nuestro poroto de soja a China a expensas y en perjuicio de la industria de molienda y de la estabilidad de precios para los productores de Argentina. Por otra parte, hace crecer a la industria oleaginosa de nuestros competidores (EE.UU.) y la de países clientes de Argentina, en perjuicio de la nuestra. La falta de un escalonamiento arancelario local aumenta el efecto negativo de esta situación en el mercado internacional.

La igualdad en las alícuotas de los derechos de exportación en los productos de la cadena de valor de la soja en Argentina obliga a tributar un mayor derecho de exportación en términos absolutos a las exportaciones de productos industrializados versus la exportación de grano tal cual, castigando así el agregado de valor en origen.

La industria procesadora de soja permite desestacionalizar las ventas del poroto y de las exportaciones del complejo. Las exportaciones de harinas y aceites dan una mayor estabilidad al mercado de cambios de la República Argentina al proveer divisas con una mayor estabilidad a lo largo del año. La industria oleaginosa argentina le permite al productor colocar mejor el grano afectado en su calidad por problemas climáticos (brotado o dañado). Fomentar la exportación del grano sin procesar puede hacer que el hombre y la mujer de campo tengan en el futuro mayores dificultades para vender el grano dañado o sufrir un castigo significativo en el precio por cuestiones de calidad. Argentina necesita retomar el sendero de una política de industrialización de exportaciones, particularmente en el mayor complejo industrial del país. Por eso resulta razonable rectificar esta política de primarización de exportaciones.

Artículo completo

Entre agosto y octubre del 2018, el Gobierno Nacional tomó varias medidas relacionadas con la exportación, tales como la reducción de reintegros a distintos sectores exportadores, el incremento de los derechos de exportación o retenciones y la desaparición del escalonamiento arancelario en la exportación de los productos del complejo industrial soja. Si bien es comprensible la necesidad del Gobierno Nacional de reducir el déficit fiscal, en un momento en el que hay una escalada del proteccionismo a nivel internacional es factible que las medidas citadas tengan efectos negativos sobre aquellas producciones que tienen por principal destino la exportación, pudiendo llegar a retroalimentar la escasez relativa de oferta de dólares con relación a su demanda generando tensiones en el mercado cambiario.

En el cuadro siguiente se muestran las alícuotas efectivas de derechos de exportación y los reintegros para algunos de los granos y sus productos que estarían vigentes para mayo de 2019, época de cosecha para los granos gruesos de la campaña 2018/2019. Como puede verse, la alícuota de retenciones para los principales productos del complejo sojero estaría cercana a 27% (soja en grano, pellets y aceite), en vista que se ha eliminado el escalonamiento arancelario.



La existencia de ese escalonamiento en los derechos de exportación en los productos de los complejos oleaginosos, y particularmente del de soja, ha sido una constante en la política agroindustrial argentina, habiendo sido implementado en forma sistemática en nuestro país por parte de varios gobiernos. Es indiscutible que los derechos de exportación han sido y son instrumentos de política desalentadores de la producción, prueba de ello es el significativo salto productivo en cereales una vez removido dicho tributo a fines de 2015.

El escalonamiento de los derechos de exportación en los complejos oleaginosos, que grava con una alícuota comparativamente mayor a la materia prima en relación a los subproductos obtenidos de su procesamiento, nació con el objetivo de 'favorecer la competitividad de los derivados de la molienda en el mercado internacional, en detrimento de las exportaciones de grano'[i]. A renglón seguido de esta aseveración, que surge de un trabajo en el que intervienen organismos públicos, los autores del mismo estudio agregan que 'éste constituye uno de los elementos esenciales en el desarrollo de la industria aceitera y de las exportaciones de aceites y harinas'.

El notable éxito obtenido por Argentina en el desarrollo de su complejo industrial oleaginoso a partir de 1990 certifica claramente la importancia del escalonamiento arancelario, entre otros factores. En 1990 la capacidad de procesamiento de semillas oleaginosas en todas las fábricas aceiteras argentinas era de 48.800 toneladas/día (t/día), mientras que para el año 2017 había alcanzado las 200.000 t/día. Un crecimiento del 310 % en veintisiete años. Esto significa que la capacidad actual es equivalente a multiplicar por 4 la capacidad de procesamiento que existía en 1990, todo un hito en la historia de la industria argentina (ver cuadro adjunto).



La realidad es que el escalonamiento de las alícuotas de derechos de exportación ha ido disminuyendo en Argentina a lo largo del tiempo, tal como lo muestra el gráfico adjunto para el caso particular del complejo soja.



Al 1° de agosto de 2018 la alícuota de derechos de exportación del poroto de soja era 26 %, mientras que harinas y aceites tenían una alícuota de 23 %, por lo cual el escalonamiento arancelario ascendía a 3 %.

Una de las principales razones que justifican la permanencia del escalonamiento arancelario de exportación implementado en Argentina para el complejo soja es la de constituirse en una herramienta para contrarrestar las medidas proteccionistas existentes en aquellos países importadores que fomentan la industrialización en su propio territorio, imponiendo barreras arancelarias crecientes a la entradas de productos derivados del procesamiento. El escalonamiento arancelario de derechos de exportación en los países que exportan ha servido para contrarrestar el escalonamiento arancelario de importación (mayor arancel de importación a mayor grado de industrialización de producto importado), siendo esto último una práctica comercial habitual en los países compradores. La única forma de reducirlo es mediante la Organización Mundial de Comercio –OMC- (actualmente, está trabada la negociación de la Ronda de Doha) o mediante acuerdos de libre comercio. Sin embargo, el MERCOSUR recién está retomando la agenda de negociaciones y se estima que esto va a demandar no menos de cinco años para obtener algún resultado concreto.

Se considera que, en base al análisis realizado, la eliminación del escalonamiento arancelario en el complejo sojero es una medida que no alienta la industrialización de productos agropecuarios ni favorece el ingreso de los productores agropecuarios. A continuación se brindan algunas de las razones identificadas para arribar a la anterior aseveración.

Razón Nº 1: Nuestros principales competidores y los países de destinos de nuestras exportaciones protegen el agregado de valor en su territorio. Priorizan la utilización de su propio complejo industrial oleaginoso y prefieren, en el caso de los compradores, importar el poroto de soja sin procesar. El escalonamiento arancelario de los derechos de exportación del complejo soja de Argentina permite neutralizar y/o equiparar parcialmente las políticas proteccionistas de los países importadores y competidores.

En un intento de impulsar el agregado de valor fronteras adentro, la mayoría de los países a quienes exportamos los productos de nuestro complejo oleaginoso, aplican un arancel de importación relativamente más alto a las compras de harina y aceite que a los granos. A título de ejemplo, la tabla a continuación muestra el escalonamiento arancelario a la importación que debe enfrentar la industria argentina de *crushing* de soja cuando exporta sus productos.



Algunos aspectos para resaltar son:

- China aplica aranceles de importación diferenciados: 3 % para el poroto de soja y 9 % para la harina y el aceite de soja. Pero, además, ha ido reduciendo la importación de aceite de soja, llevando a cabo una política de sustitución para aprovechar su propia capacidad instalada de procesamiento. Este país es el destinatario del 89% de la exportación argentina de poroto de soja[ii]. La harina de soja aún se está gestionando su habilitación de establecimientos, pero por el ingreso aún no está autorizado por China.
- Unión Europea (UE) aplica aranceles de importación que van entre el 3,2% y el 9,6%, dependiendo del destino de uso del aceite de soja y si es en bruto o refinado. Si bien el arancel de importación para la harina de soja es cero, la industria de *crushing* europeo se ve favorecida por el escalonamiento arancelario a la importación en aceites, lo cual también beneficia indirectamente a la harina de soja europea, al ser co-productos del procesamiento. Asimismo, la Unión Europea aplica una norma en la que establece límites máximos en la existencia de pesticidas tanto en grano como en aceites, lo que traba el ingreso del aceite. Esto se debe a que en el aceite crudo la concentración del residuo es mayor, problema que se elimina con la refinación.
- Vietnam e Indonesia, mercados muy relevantes para nuestras exportaciones de harina de soja, también tienen aranceles de importación más altos para los productos de la molienda que los aplicados sobre la importación del grano de soja.
- Egipto e Irán, mercados relevantes para nuestras exportaciones de aceite de soja, tienen aranceles de importación más altos en comparación al poroto de soja en al menos uno de los dos co-productos de la molienda de soja.

En momentos donde el mundo vira a un creciente proteccionismo, no luce oportuno tomar medidas que debilitan la competitividad relativa de las exportaciones argentinas de mayor valor agregado ya que ello repercute negativamente sobre el nivel de empleo y de actividad de nuestra Nación.

Razón N°2: La harina de soja argentina tiene más destinos de exportación que el poroto sin procesar, lo cual disminuye los riesgos de no poder colocar nuestras producciones en el mundo y brinda mayor estabilidad a las exportaciones nacionales, considerando que la harina de soja es el producto más importante de la balanza comercial argentina con casi 10.000 millones de dólares.

Si bien el escalonamiento arancelario de los derechos de exportación en Argentina ha provocado polémicas entre el sector productor y el sector industrial aceitero, su existencia cimentó el desarrollo de este último y permitió lograr una mayor penetración al mercado global del complejo soja argentino y es responsable de la fuerte expansión de la producción de soja argentina.

La evolución de esta industria sumó literalmente clientes a la soja que se produce en el país, disminuyendo la vulnerabilidad de la oleaginosa -y de la balanza comercial argentina- en la medida que se abre el abanico de destinos en el exterior colocando distintos productos. Esto último resulta particularmente cierto en el caso de la harina y/o el pellets de soja, cuyos países importadores son mucho más numerosos que los del aceite o los del grano de soja, como puede apreciarse en los tres mapas adjuntos[iii].







Eliminar el escalonamiento arancelario de derechos de exportación y desalentar la industrialización va a afectar este importante logro de Argentina de los últimos años, cual es el poder diversificar los destinos de las exportaciones del complejo sojero. Si se exporta poroto, aumenta significativamente la dependencia en un gran cliente: China. Con la exportación de harina –en cambio- se obtienen múltiples destinos. Depender de China con el poroto puede generar una notable vulnerabilidad de la balanza comercial argentina y de la economía nacional como se verá seguidamente.

Razón Nº 3: Argentina viene perdiendo participación en la molienda mundial de soja. El restablecimiento del escalonamiento arancelario ayudaría a aumentar la industrialización y mejorar nuestra participación en la molienda global.

Existe una tendencia, que se ha ido afirmando en los últimos años, a incrementar los volúmenes de procesamiento del poroto en los países de destino, en la medida que económicamente cierre la ecuación. Esto perjudica a nuestro país. Si bien Argentina se fue afianzando en el mundo como proveedor primario de productos derivados del procesamiento de soja, en los últimos años se empezaron a advertir ligeros retrocesos en la participación de Argentina en la molienda mundial de la oleaginosa, lo cual se nota en el gráfico adjunto.



La eliminación del escalonamiento arancelario no ayuda a Argentina en esta lucha por mantener sus mercados y mejorar su posicionamiento en la molienda global de oleaginosas.

Razón Nº 4: El conflicto comercial entre EE.UU. y China traccionará más las compras de nuestro poroto de soja a la nación oriental a expensas y en perjuicio de la industria de molienda de Argentina. Por otra parte, hace crecer a la industria oleaginosa de nuestros competidores (EE.UU.) y la de países clientes de Argentina, en perjuicio de la nuestra. La falta de un escalonamiento arancelario local aumenta el efecto negativo de esta situación en el mercado internacional.

Desde fines de marzo, al hacerse pública la disputa de política comercial entre Estados Unidos y China, el precio del poroto de soja en el mercado de referencia de Chicago cayó un 16 %, o casi US$ 60/t. A su vez, la caída en el precio del poroto de soja norteamericano favoreció que muchos países naturalmente importadores de harina de soja empezasen a encontrar atractivo la compra de grano a EE.UU. y la industrialización en su territorio, en la medida que los márgenes empezaron a ser positivos. Ello resultó particularmente cierto en países que tienen capacidad instalada ociosa, como aquellos pertenecientes a la Unión Europea, este de Europa o de varias regiones de Asia.

El precio de la harina de soja en el mercado de Chicago, en tanto, ha exhibido una caída acumulada -desde marzo- de un 20 %, mientras que el aceite cedió un 12 % de su valor en la misma plaza norteamericana. La mayor brecha entre el poroto y los subproductos mejoró sensiblemente el margen bruto de procesamiento estadounidense, con lo que el *crushing* de soja de EE.UU. en el segundo y tercer trimestre del año ascendió a 26,4 millones de toneladas, un récord histórico para este período de seis meses. La mayor oferta estadounidense de harina y aceite de soja al mercado presionó sobre las perspectivas de las exportaciones argentinas, afectando negativamente las posibilidades de colocación del principal complejo exportador argentino.

Simultáneamente, al disminuir la colocación de poroto de soja estadounidense en China el gigante asiático optó por apuntalar la originación de grano en Sudamérica. En concreto, terminaría embarcando más de 2 millones de toneladas de poroto desde Argentina en el trimestre septiembre-noviembre, medio millón por sobre los despachos del período equivalente del año anterior a pesar que, en el ínterin, la producción cayó en 20 Mt. Cabe destacar, además, que el volumen de embarques programados entre septiembre y noviembre supera incluso las 1,5 Mt despachadas en el trimestre abril-junio de 2018, plena época de cosecha en Argentina.

Con la tracción de la demanda china mejoró el precio del poroto en Argentina, al tiempo que la mayor competencia desde otros países afecta negativamente el panorama de exportación de los subproductos. La consecuencia natural ha sido una mejora del margen bruto de exportación de soja, en tanto que cayó la brecha entre la capacidad teórica de pago y el precio del poroto para la industria exportadora, como puede verse en el gráfico adjunto.



Como puede observarse, la guerra comercial entre EE.UU. y China mejora sensiblemente las perspectivas de la industria aceitera estadounidense, lo que en última instancia genera un perjuicio adicional sobre las condiciones de la actividad de nuestro complejo industrial oleaginoso, que se suma al daño infligido por la eliminación del escalonamiento arancelario de exportación. El daño excede al sector agroindustrial, afectando negativamente a la economía nacional en su conjunto por la caída en la actividad económica, el empleo y el saldo exportable del producto estrella de nuestra balanza comercial.

Razón Nº 5: La igualdad en las alícuotas de los derechos de exportación en los productos de la cadena de valor de la soja en Argentina obliga a tributar un mayor derecho de exportación en términos absolutos a las exportaciones de productos industrializados versus la exportación de grano tal cual, castigando así el agregado de valor en origen.

Si se toman los precios FOB oficiales publicados por la actual Secretaría de Gobierno de Agroindustria, durante septiembre y octubre pasado para embarques de soja, harina de soja y aceite de soja de la nueva campaña (abril-agosto de 2019) y se toman precios de mercado para el pellets de cáscara de soja para la nueva campaña (se consideran rendimientos industriales de 19,5 % para el aceite; 71,5 % para la harina de soja y 6 % para el pellets de cáscara de soja), se advierte que:

1. Si se mantiene la igualdad del derecho de exportación adicional dentro del complejo soja en el 12% con un tope de $4/US$, establecidos por el Decreto 793/18, la exportación del grano de soja debe tributar en promedio, en concepto de derecho de exportación, 90 US$/t, mientras que si se muele esa toneladas de soja se debe tributar 100 US$/t castigando así, con aproximadamente 10 US$/t el agregado de valor origen; es decir, en nuestro propio territorio. En el ejemplo, esos 10 US$/t representan en un 3 % más que los productos de la molienda de soja deben pagar por encima del que debe pagar la exportación de la soja tal cual.
2. Si en cambio, todos los productos derivados de la molienda de soja tributaran un derecho de exportación adicional de 12 % con un tope de $3/US$, la industria exportadora de estos productos seguiría tributando en promedio casi US$ 3/t de soja equivalente más (ya que la exportación de grano tributaria en promedio US$ 90/t mientras que la exportación de los productos transformados de esa tonelada de soja tributarían US$ 93/t), pero ese ajuste en el derecho de exportación adicional tendería a compensar en parte la mayor carga tributaria que cae sobre el agregado de valor en origen.



De esta manera, puede aseverarse que no es real la afirmación de que a igual tasa de derecho de exportación entre productos del complejo soja se equiparan las condiciones de competencia con la exportación del grano, ya que los productos con mayor valor agregado terminan tributando un derecho de exportación más alto en términos absolutos.

Razón Nº 6: El crecimiento de la industria sojera dinamiza la producción de soja. La desaparición del escalonamiento arancelario puede desalentar –en alguna medida- al cultivo de soja en nuestro país al perder dinamismo la actividad industrial, principal demandante del producto.

El desarrollo de la industria oleaginosa en la Argentina en los últimos 40 años ha sido sin duda uno de los factores que ha favorecido el desarrollo de la producción de oleaginosas en nuestro país y ha estimulado su constante crecimiento. Esto puede verse en el gráfico respectivo con datos oficiales anuales.



La desaparición del escalonamiento arancelario puede desalentar –en alguna medida- el cultivo de soja en nuestro país al perder dinamismo la actividad industrial, principal demandante del producto.

Razón Nº 7: La industria procesadora de soja permite desestacionalizar las ventas del poroto y de las exportaciones del complejo. Las exportaciones de harinas y aceites dan una mayor estabilidad al mercado de cambios de la República Argentina al proveer divisas con una mayor estabilidad a lo largo del año.

La existencia de una demanda continua de poroto de soja por parte de la industria a lo largo de todo el año (ver gráficos a continuación), le permite al productor acceder a mejores opciones de precio y a menores costos logísticos: los fletes terrestres y fluviales en plena campaña tienen una enorme estacionalidad, encareciendo la logística ante la necesidad de vender en temporada alta. Sin embargo, teniendo una oferta más lineal durante el año ese flete tendrá un costo promedio mucho más bajo lo que permitirá al productor acceder a un mejor precio. Asimismo, es beneficioso para los transportistas, ya que mantiene una demanda continua de sus servicios durante todo el año.



Nota: se considera como pre cosecha, desde el inicio del período de siembra en agosto hasta marzo del año siguiente.

Por otro lado, la industria de la molienda permite un flujo más estable –a lo largo del año- de las exportaciones de harina y aceite que lo que sucede en las ventas al exterior de poroto. Esto puede verse claramente en los gráficos a continuación. En líneas generales, se puede afirmar que se exportan cifras superiores o iguales a 200 mil toneladas de aceite y de 1,5 millones de toneladas de harina de soja en la mayor parte de los meses del año. Esto es beneficioso porque impide el colapso de los sistemas de logística tanto interno como en puertos, alcanzando mejores precios en el transporte marítimo y abaratando costos logísticos por la menor congestión, y permitiendo al país acceder durante todo el año a precios más altos para sus exportaciones. Esto también estabiliza el ingreso de divisas a lo largo de todo el año evitando una elevada concentración de ventas en un breve período y luego meses sin oferta, lo que implicaría oscilaciones y presiones sobre el tipo de cambio. Sin la industria, la oferta se vería obligada a colocar o vender gran parte de la cosecha en una ventana de embarque muy chica (antes de que entre en el mercado global la producción norteamericana), lo que acentuaría la baja estacional del precio en época de cosecha. Este factor es muy importante para la política cambiaria y el equilibrio macroeconómico de la República Argentina.

La concentración de las exportaciones de soja en fechas cercanas a la recolección representa un perjuicio económico para el país. En términos de logística interna, la concentración en el tiempo implica grandes ineficiencias en el uso de la infraestructura (transporte, puertos, etc.) que combinan periodos de recursos ociosos con otros de intensa demanda, lo cual a su vez genera una estacionalidad en las tarifas que perjudica la ecuación económica de todos los eslabones de la cadena.

Razón Nº 8: La industria oleaginosa argentina le permite al productor colocar mejor el grano afectado en su calidad por problemas climáticos (brotado o dañado). Fomentar la exportación del grano sin procesar puede hacer que el hombre y la mujer de campo tengan en el futuro mayores dificultades para vender el grano dañado o sufrir un castigo significativo en el precio por cuestiones de calidad.

Esta situación –la presencia de problemas en la calidad con grano brotado o dañado por sequía o excesos hídricos- ya sucedió en las últimas campañas a partir de los eventos climáticos registrados. Si vuelve a suceder, el precio del productor puede sufrir un castigo mayor; cuánto mayor dependerá del volumen de mercadería afectada en su calidad y la escala que alcance la exportación de grano sin procesar. Si no hay una industria que dinamice esas compras de grano dañado, los perjuicios pueden ser importantes para el productor.

En este sentido, los productores tienen una alianza común estratégica con la industria, de beneficios mutuos, que, ante la falta del escalonamiento arancelario en los derechos de exportación, podría verse debilitada. De esta manera, es fundamental impulsar la industrialización y la demanda interna de soja para ese destino.

Conclusiones

En un mundo en el que las políticas proteccionistas han escalado, los cambios en el escalonamiento de los derechos de exportación reducen sustancialmente la ventaja competitiva de la agroindustria y afectan a toda la cadena de valor de manera negativa. Argentina necesita retomar el sendero de una política de industrialización de exportaciones, particularmente en el mayor complejo industrial del país. Por eso resulta razonable rectificar esta política de primarización de exportaciones.

[i] *Secretaría de Programación Económica, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (Octubre de 1993).* '***Estudio de competitividad agropecuaria y agrondustrial. Oleaginosas, aceites y harinas***' *Documento de Trabajo N° CAA/003.*

[ii] *El gobierno argentino ha negociado el retorno de exportaciones, pero recién se produjeron compras menores de aceite y solo a empresas chinas del Gobierno.*

[iii] *Desarrollo a partir del repositorio de comercio bilateral de productos derivados de los recursos naturales conocido como* ***Chatham House Resource Trade Database*** *(CHRTD). El objetivo es poder visualizar la complejidad de este tipo de comercio y la interdependencia entre 200 países y regiones sobre la base de datos usualmente difíciles de obtener y acceder. https://resourcetrade.earth/*