Una lección para Argentina: los principales países protegen sus complejos industriales oleaginosos y el valor agregado local

JULIO CALZADA - FRANCO RAMSEYER

Entre agosto y octubre del 2018, el Gobierno de la República Argentina 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 entendible la necesidad del Gobierno Nacional de reducir el déficit fiscal, la presente nota muestra que existe actualmente una escalada de proteccionismo a nivel internacional y que los países que compiten con Argentina en la producción y exportación de aceite de soja y biodiesel, fueron adoptando durante el año 2018 numerosas medidas para favorecer a su propia industria oleaginosa local, tratando incluso de contar con una mayor disponibilidad de materias primas locales para procesar (semillas oleaginosas, maíz y palma). Mientras ellos favorecen a su propia industrialización, nosotros -en cambio- por razones justificadas o no, terminamos perjudicándola.

En los últimos meses se viene observando un aumento en las exportaciones argentinas de poroto de soja sin procesar y efectos negativos en los niveles de producción y exportación de harina y aceite de soja, lo cual se vislumbra continuará en la presente campaña 2018/2019. Las medidas adoptadas, entre ellas la eliminación del escalonamiento arancelario en el complejo oleaginoso, son acciones que no alientan la industrialización de productos agropecuarios ni favorece el propio ingreso de los productores agropecuarios de nuestro país. Como se verá en esta nota, nuestros principales competidores y los países de destinos de nuestras exportaciones están protegiendo 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 permitía neutralizar y/o equiparar parcialmente las políticas proteccionistas de los países importadores y competidores. Esto fue analizado en notas anteriores de este informativo semanal.

Además, la harina y el aceite de soja argentinos 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.

Por otra parte Argentina viene perdiendo participación en la molienda mundial de soja y el conflicto comercial entre EE.UU. y China ha ido traccionando más compras de nuestro poroto de soja a China, a expensas y en perjuicio de la industria de molienda. El conflicto ha hecho crecer a la industria oleaginosa de nuestros competidores (EE.UU.) y a la de los 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.

Recordemos que 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 regularidad 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.

Medidas adoptadas por otros países durante el año 2018 para favorecer a sus propios complejos industriales oleaginosos

A continuación podemos ver como diversos países que compiten con Argentina en la producción y exportación de harina, aceite de soja y biodiesel, adoptaron medidas durante el año 2018 para favorecer a su propia industria oleaginosa local, tratando incluso de contar con una mayor disponibilidad de materias primas locales para procesar (semillas oleaginosas, maíz y palma). En los meses de julio y noviembre de 2018 la Organización de las Naciones Unidas para la

Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) publicó el reporte denominado 'Food Outlook', en los cuales se listan habitualmente las principales políticas públicas que distintos países tomaron en relación a los mercados internacionales de granos y alimentos; y sus complejos agroindustriales.

Allí pueden verse las distintas acciones gubernamentales que adoptaron en el año 2018 los Gobiernos Nacionales de Brasil, Estados Unidos, China, Unión Europea, India, Indonesia y otros para fortalecer y colaborar en el desarrollo de las actividades de sus propios complejos industriales oleaginosos y de biocombustibles. Las medidas adoptadas por estos países para favorecer a su industria se detallan seguidamente:

República Federativa de Brasil

- Se procedió a aumentar la tasa de corte obligatoria para el biodiesel del 8 al 10%, con la expectativa de que se incremente el consumo anual de biodiesel en Brasil en casi el 30 por ciento. Es una medida que beneficia a la industria oleaginosa con un aumento en la demanda de sus producciones de aceite de soja y a las propias fábricas de biodiesel de manera directa.
- Se aumentó el porcentaje voluntario permitido de mezcla de biodiesel en gasoil para ciertos grupos de usuarios, en un intento por expandir el consumo doméstico de biodiesel.
- Se presentó el programa de apoyo agrícola para 2018/19, que prevé un aumento en los desembolsos para: i) préstamos agrícolas, ii) programas de apoyo a la comercialización y iii) esquemas de seguro de cultivos. Estas medidas implican un beneficio indirecto para la industria oleaginosa y de biocombustibles local, ya que permitirían aumentar la producción nacional de poroto de soja y maíz, favoreciendo la obtención de la materia prima por parte de las fábricas de biodiesel y etanol.
- Se lanzó en noviembre pasado el plan de bonos verdes para la comercialización de biodiesel producido en Brasil a los efectos de generar ingresos financieros a las plantas.

Estados Unidos de América

- En febrero 2018 el gobierno concedió una extensión retroactiva por un año al crédito fiscal otorgado a los mezcladores de biodiesel (que había expirado el 31 de diciembre de 2016), lo que generó una transferencia de USD 2,6 millones a la cadena de suministro de biodiesel de los Estados Unidos y se comprometió a hacer lo mismo para el 2019. Esta medida favorecen a la industria oleaginosa norteamericana y sus producciones de aceite de soja.
- Se establecieron derechos antidumping para las importaciones de biodiesel de Argentina e Indonesia (además de los derechos compensatorios impuestos en noviembre de 2017) que resultan de una protección efectiva en frontera del 150%, generando un nivel de rentabilidad muy por encima de los parámetros normales de competencia.
- El gobierno decidió financiar la investigación sobre el desarrollo de la caña de azúcar y otros cultivos bioenergéticos, en un esfuerzo por identificar materias primas alternativas para la producción de biodiesel y combustible de aviones.
- Se aumentó la tasa de corte obligatoria de biodiesel en Minnesota durante los meses de verano (abril a septiembre).
- En agosto el gobierno estadounidense lanzó un paquete de apoyo de US$ 12 mil millones para mitigar los efectos negativos de los aranceles de importación fijados por la República Popular China en el marco de la contienda comercial USA-China. El denominado 'Programa de Facilitación del Mercado' otorgó pagos directos a los productores agropecuarios de aproximadamente US$ 4,7 mil millones. La mayor parte de dichos pagos directos, es decir, US$ 3,6 mil millones, benefician a los agricultores que producen soja. La inscripción en el programa se abrió el 4 de septiembre y se cierra en enero de 2019. Esto favorece la producción de poroto de soja y la obtención de dicha mercadería por parte del complejo industrial oleaginoso estadounidense, a un precio subsidiado, con volúmenes mayores a los normales.
- El sobre stock resultante de la guerra comercial con China genera una oferta de materia prima a precios subsidiados que favorece los márgenes de molienda en USA y alienta inversiones nuevas que están anunciándose.
- Se acordó reemplazar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés) por el acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA), bajo el cual las medidas que facilitan el comercio de cultivos oleaginosos continúan en vigencia.

China

- Se introdujeron pagos de ayuda directa para industrias que procesan soja en alimentos.
- Se renovó un programa de pagos e incentivos para los agricultores que siembran soja, en miras de reducir la producción de maíz del país. También se decidió mantener vigentes durante 2018/19 los programas que existen en

algunas provincias para favorecer la rotación de cultivos en favor de la soja. Esto implicaría en el futuro una mayor disponibilidad de la oleaginosa para la industria local.
- Se redujo el IVA sobre las ventas e importaciones de productos agrícolas, incluidas las semillas oleaginosas del 11 por ciento al 10 por ciento.
- Se eliminaron los aranceles sobre la soja importada de Bangladesh, India, Laos, Corea del Sur y Sri Lanka. La medida forma parte de los instrumentos de facilitación del comercio programados en el marco del Acuerdo Comercial Asia-Pacífico (APTA). Permite a la industria oleaginosa china contar con mayor cantidad de mercadería para molienda.
- Se llevaron a cabo políticas agropecuarias en miras de incentivar una expansión en las siembras de soja durante los próximos cinco años, con una reducción simultánea en las siembras de maíz.
- Se aprobaron importaciones de harinas de girasol y otros granos desde países asiáticos para morigerar el impacto de la perdida de importaciones desde USA.
- No se aprobó la importación de harina de soja desde Argentina, pero incrementaron los compromisos de compra de poroto, suscribiéndose un acuerdo con el gobierno argentino a tal fin.

Unión Europea

- En el año 2018 se abrió una nueva investigación sobre las importaciones de biodiesel de Argentina, argumentando que los fabricantes argentinos de biodiesel se benefician con subsidios estatales. En septiembre de ese año se decidió posponer la introducción de derechos compensatorios provisionales sobre el biodiesel importado de Argentina. Todas estas medidas buscaron proteger a la industria oleaginosa local.
- Afortunadamente para Argentina, en el mes de enero de 2019 la Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO) anunció que el Comité de Prácticas Comerciales de la Unión Europea (UE) aprobó por mayoría la decisión de la Comisión Europea (CE) de celebrar un acuerdo para permitir exportaciones de biodiesel desde Argentina en condiciones mutuamente acordadas entre las partes. Los países europeos ratificaron la decisión de concluir las negociaciones e implementar el acuerdo de precios y volumen en el mes de febrero. De todos modos la investigación por los subsidios estatales argentinos aún sigue abierta. Lo comunicado en enero de 2019 por CARBIO es un gran avance para Argentina para volver a exportar a la Unión Europea.
- Anunció un conjunto de medidas de apoyo para los agricultores europeos afectados por la sequía extrema de la última campaña, que incluye permitir a los agricultores recibir sus pagos directos y de desarrollo rural (son subsidios que reciben los productores de la Unión Europea) antes de lo programado, y utilizar las tierras en barbecho con mayor flexibilidad. Los estados miembros también podrían otorgar compensaciones por daños sin notificar a la Comisión. Estas medidas impactan indirectamente de manera favorable sobre la producción de biodiesel europea en base a soja y colza.

India (principal comprador de aceite de soja argentino)

- Se aplicaron aumentos en los derechos de importación, tanto para el aceite de palma como así también para otros aceites vegetales. El objetivo de estas medidas es estimular la producción local de semillas oleaginosas y ayudar a frenar las importaciones de aceite comestible. Esta medida perjudica a Argentina quien- como dijimos- vende casi el 50% de sus exportaciones de aceite de soja a este país y es su principal comprador.
- Se aprobó, por un período de cinco años, un aumento en el volumen de semillas oleaginosas que los gobiernos estatales están autorizados a comprar bajo el Plan Federal de Apoyo de Precios. Esto fomenta la producción de semillas oleaginosas (entre ellas soja), lo cual favorece a la industria oleaginosa de la India.
- El Gobierno adquirió una cantidad récord de semillas oleaginosas de los agricultores a precios de apoyo mínimos en la temporada 2017/18.
- El Gobierno lanzó una política nacional sobre biocombustibles, que incluye objetivos de mezcla obligatorios indicativos para el biodiesel para 2030 y enfatiza la confianza en los biocombustibles producidos a partir de materias primas nacionales.
- Presentó una notificación a la OMC (Organización Mundial de Comercio) con un listado de productos de Estados Unidos de América, que incluye aceite de soja crudo y oleína de palma refinada, que podrían estar sujetos a derechos de importación de represalia, respondiendo así a los derechos más altos que fijo Estados Unidos sobre las importaciones de acero y aluminio de la India.
- Presentó nuevas estrategias para aumentar la producción nacional de cultivos oleaginosos en los próximos cuatro años, con miras a ayudar a reducir la dependencia del país respecto de las importaciones de aceite comestible.
- Se incorporó para los cultivos oleaginosos, además del esquema de precios de apoyo ya existente, un sistema de 'Price Deficiency Payment', que implica que si los precios caen por debajo del precio soporte, el gobierno paga a los productores una diferencia entre el precio mínimo preestablecido y el promedio mensual de los precios de mercado.

- Se dispuso en dicho país las siguientes medidas: a) mantener subsidios a los productores de biodiesel a base de aceite de palma; b) expandir el uso obligatorio de biodiesel a los sectores minero y ferroviario; y c) mantener los planes para aumentar, en los próximos años, los requisitos de mezcla domésticos en los sectores de transporte y energía. Recordemos que este país es uno de los principales productores de biodiesel en base a aceite de palma.
- Se decidió ampliar el programa nacional de fortalecimiento de la palma aceitera, lanzado en noviembre de 2017, para cubrir 185.000 ha (en lugar de las 20.000 ha apuntadas originalmente) de plantaciones de pequeños agricultores en 2018. El programa consiste en replantar los árboles de palma con una edad superior a los 25 años. Esto favorecerá dentro de 4 años a la industria oleaginosa local, cuando esas plantas empiecen a producir dicha materia prima.
- Se mantuvieron en cero los derechos de exportación de aceite de palma. Esta medida de carácter provisorio está vigente desde mayo de 2017, cuando el gobierno local decidió eliminar las retenciones frente a la baja cotización de este producto (Indonesia es el mayor productor y exportador de este producto a nivel mundial).
- Se tomó la medida de que todo el gasoil vendido en el país deba estar cortado con biodiesel, y se amplió la capacidad del Fondo Estatal de Aceite de Palma del país para subsidiar la brecha de precios entre el gasoil convencional y el biodiesel, reflejando los mayores esfuerzos para elevar el consumo nacional de aceite de palma.
- Se desarrollaron iniciativas para establecer plantas de procesamiento de aceite de palma en el extranjero que utilizarían aceite de palma crudo principalmente de Indonesia. Se busca impulsar la demanda del aceite local.

Lo expuesto muestra claramente como nuestros principales competidores y los países de destinos de nuestras exportaciones están protegiendo el agregado de valor en su territorio y buscan fortalecer a sus propias industrias oleaginosas locales. Argentina necesita retomar el sendero de una política de industrialización de sus exportaciones que haga crecer al mayor complejo industrial del país.