Commodities

Algunas consideraciones respecto de cómo los Derechos de Exportación impactan en el interior y en las economías regionales.

Julio Calzada y equipo de Dirección de Estudios Económicos (DIyEE)

La aplicación de DEX generan impactos negativos en la actividad económica del interior del país y sus pueblos. Menos área sembrada y producción, menor financiamiento para actividades como carne y leche, inferior actividad camionera y menores margenes.

La producción de granos, harinas, aceites y biodiesel es la única que puede generar casi 29.000 millones de dólares anuales de exportaciones, ayudando a hacer frente a la restricción externa que sufre la economía nacional, la atención de los servicios de la deuda y ayudando a financiar al resto de las actividades industriales, comerciales y de servicios que requieren divisas para importar y operar. La reciente baja en los precios internacionales del barril de petróleo por la crisis económica mundial (efecto coronavirus) muestra las dificultades que atraviesa y atravesará seguramente "Vaca Muerta" para constituirse en otra fuente de divisas similar al campo, en el corto y mediano plazo. El campo y la agroindustria ocupan hoy un rol central para la economía nacional.

En relación a este tema hoy asistimos a un renovado debate respecto de la aplicación de derechos de exportaciones en granos y productos derivados donde surgen posiciones encontradas.

Los derechos de exportación –conocidos en Argentina como «retenciones»- son tributos aplicados en aduana que gravan la venta al exterior de distintos bienes, tomando como base imponible las cantidades declaradas al precio internacional vigente.

Se trata de gravámenes *ad valorem* pues su importe se obtiene mediante la aplicación de un porcentual sobre el valor de la mercadería. Para los productos agrícolas incluidos en la Ley N° 21.453 la referencia para su cobro es el denominado "precio FOB oficial", es decir, un valor promedio ("índice") que calcula el Ministerio de Agricultura a partir de un relevamiento diario entre los agentes que participan de la actividad. Además de uniformar la carga impositiva, estos precios FOB oficiales sirven para evitar la subfacturación de exportaciones.

Suponiendo que la curva de demanda externa de los bienes agrícolas es relativamente elástica y el país no ejerce gran influencia sobre los precios internacionales, las retenciones tienen el efecto de disminuir la cotización doméstica del bien al que alcanzan.

Este instrumento rara vez se utiliza con una única finalidad. Si bien la cuestión fiscal ha sido históricamente la más preponderante en nuestro país, no es propio soslayar la magnitud y relevancia de sus efectos distributivos (de productores a consumidores, del interior a los centros de consumo, etc.), cuya determinación e importancia excede largamente el objetivo de este artículo.

Adicionalmente, estos tributos son utilizados también para generar tipos de cambio diferenciales, en este caso reduciendo la paridad efectiva que recibe el sector que exporta. Como equivalencia microeconómica, la traslación de su efecto hacia atrás hace que funcionen en la práctica como un impuesto a la producción con simultáneo subsidio al consumo (Nuñez Miñana, 1998).

Uno de los aspectos más cuestionados de este gravamen es que en la práctica funciona virtualmente como impuesto específico, en el sentido de que recae solo sobre determinados bienes y no tiene en cuenta los costos de producción y comercialización. Esto le quita neutralidad y lesiona el principio de la capacidad de pago del productor.

Además, en nuestro país estos derechos no están sujetos al sistema de coparticipación federal de impuestos, restando recaudación a las provincias. Recientemente, con la sanción de la Ley de Emergencia Nacional algunos informes estimaban que las provincias resignarían unos $40.000 millones por el impacto negativo en el Impuesto a las Ganancias, ya que las retenciones no se distribuyen pero afectan a esa recaudación.

La experiencia internacional deja a la Argentina como caso prácticamente único de una presión tributaria a sus ramas productoras de bienes exportables, lo cual le quita competitividad y dificulta el acceso a mercados.

El siguiente cuadro sintetiza algunos de los principales argumentos a favor y en contra de la aplicación de derechos de exportaciones al agro en nuestro país y que se esgrimen habitualmente en los medios de comunicación o en informes especializados:



No emitiremos opinión respecto de estos argumentos en favor o en contra. Si procederemos a enumerar una serie de consideraciones acerca de cómo los derechos de exportación impactan negativamente en el interior del país, sus localidades y en las economías regionales:

1) Los derechos de exportación (DEX) generan menor área sembrada, menor producción granaria y una menor actividad económica, especialmente en el interior

La menor producción agrícola que normalmente se evidencia por la aplicación de retenciones a la soja (y otros granos) surge por el efecto directo de los desincentivos provocados sobre el productor al contar con menores márgenes netos y brutos esperados. El resultado de la aplicación de los DEX es una menor área sembrada y una menor producción agrícola, tal como pudo verse en el caso del trigo y el maíz en los últimos años en Argentina.

Por otra parte, se generan otros impactos económicos negativos especialmente en el interior del país, que pueden clasificarse como directos, indirectos e inducidos, tales como:

Impacto directo: Se refiere a la pérdida de producción (menor valor agregado), caída en los ingresos brutos y netos, menores utilidades y menor empleo en aquellos sectores que son receptores directos de los gastos e inversiones que hacen las mujeres y hombres de campo (ejemplo vendedores de maquinaria agrícola o proveedores de insumos).

Impacto indirecto: hace referencia a la pérdida de producción (menor valor agregado), caída en los ingresos brutos y netos, menores utilidades y menor empleo en aquellos sectores que se benefician indirectamente de las inversiones y del gasto de los hombres de campo. Es decir, aquellos que suministran insumos, servicios o bienes a los sectores identificados en el párrafo anterior.

Impacto inducido: es la menor producción (valor agregado), caída en los ingresos brutos y netos, menores utilidades y menor empleo que se genera –por ejemplo- por el consumo de bienes y servicios que realizan los recursos humanos de los sectores que se benefician, directa o indirectamente, de las inversiones y gastos de los hombres de campo. También podríamos incluir en esta categoría a otros impactos que se generan fuera de los directos e indirectos.

La baja en los ingresos de los productores por la aplicación de retenciones provoca caídas en los consumos de los mismos, menos producción, menos exportaciones y un menor ingreso de divisas. Este menor ingreso de los hombres y mujeres de campo o empresas agropecuarias hará que numerosas operaciones comerciales, financieras y de prestación de servicios no se efectivicen. Los productores terminan gastando menos en la economía nacional e invierten menos en equipamiento, máquinas y/o rodados. También gastan menos en insumos, labores, cosecha, seguro, flete, gastos de comercialización, erogaciones por estructura y administración, etc. Quien vende insumos o presta servicios de transporte camionero, verá reducir su ingreso y –por ende- gastará menos en su actividad o en otros sectores de la economía. Lo mismo el que vende una pick-up o una sembradora.

En consecuencia, esta caída en el gasto de los productores se multiplica en numerosas operaciones comerciales que dejan de formalizarse dentro del interior del país, generando además una menor recaudación de impuestos nacionales (por ejemplo, el IVA), provinciales (por ejemplo Impuesto a los Ingresos Brutos) y municipales (derecho de registro e inspección), etc.

2) El sector agrícola genera cerca de 28.900 millones de dólares anuales a partir de ventas externas, permitiendo hacer frente a la restricción externa y las obligaciones emergentes de la deuda externa, ayudando a proveer los dólares para financiar al resto de las actividades económicas.

Casi todos los años, poco más de cuatro de cada diez dólares ingresados al país por exportaciones de bienes tienen como origen los despachos al exterior de granos, harinas, aceites y biodiesel. Son anualmente casi U$S 28.900 millones sobre U$S 65.100 millones de exportaciones totales nacionales de bienes (Año 2019).

El complejo soja es el más importante en la balanza comercial de nuestro país. En el año 2019 sumó cerca de 16.943 millones de U$S como puede verse en el gráfico adjunto. Las exportaciones de complejo oleaginoso sumaron en total casi U$S 18.900 millones.

La harina/pellets de soja es el principal producto de exportación de Argentina (casi 9.000 millones de U$S), el aceite de soja ocupa habitualmente el cuarto lugar del ranking nacional en ventas externas (U$S 3.500 millones), el poroto de soja se ubicó en el 2019 en el séptimo lugar (U$S 3.472 millones) y el biodiesel aportó U$S 775 millones en dicho año.

Los cereales también se destacan en este rubro, principalmente luego de su despegue productivo cuando se le quitaron los derechos de exportación. El complejo maicero exportó cerca de U$S 6.000 millones en 2019, constituyéndose en el tercer complejo exportador de bienes de Argentina, luego de la soja y el complejo automotriz. El trigo fue el séptimo complejo exportador con U$S 2.836 millones en el 2019.



La producción de granos, harinas y aceites es la única que puede generar estos casi 29.000 millones de dólares anuales a partir de ventas al exterior, permitiendo hacer frente a la restricción externa que sufre la economía nacional, la atención de los servicios de la deuda y puede ayudar a financiar al resto de las actividades industriales, comerciales y de servicios que requieren divisas para operar. Gran parte de estas divisas se invierten y generan actividad económica en el interior del país.

Argentina se encuentra ante un enorme crisis social y económica que ha impactado duramente sobre los que menos tienen. En el marco de esta realidad dura y difícil, el sistema impositivo debe colaborar para que el campo y la agroindustria hagan su aporte eficientemente proveyendo las divisas necesarias para el óptimo funcionamiento del sistema económico y social. Aplicar derechos de exportación u otra presión impositiva adicional a las exportaciones afecta este mecanismo virtuoso de generación de divisas, quizás el único que hoy tiene Argentina. Conviene detenerse también en el aumento que se ha dado en algunas provincias en el impuesto inmobiliario rural y otros tributos municipales. Estas presiones impositivas se sienten en el interior del país.

3) Los ingresos a partir de la soja permiten a muchos productores –en numerosos lugares- financiar otras actividades importantes como la producción de carnes y leche

En otras notas lo hemos expresado. Argentina, en carne vacuna, produce el 5% del total mundial y exporta cerca del 2%. Es el sexto productor mundial y puede llegar a ser el quinto exportador. En lácteos, Argentina es el 4° productor mundial de leche en polvo entera, 9° en quesos y 16° en producción de leche cruda.

En el 2019, el complejo carne bovina y cueros generó U$S 4.032 millones en concepto de exportaciones. El complejo lácteo casi 800 millones de dólares. Muchos hombres y mujeres de campo diversifican sus actividades entre agricultura (granos), ganadería y lechería. La aplicación de retenciones implica menores ingresos para estos productores e indirectamente se verán afectadas estas actividades productivas especialmente en áreas geográficas alejadas de los centros de producción.

Lo mismo sucede con el resto de los granos. Si los ingresos por la producción de soja se ven reducidos, esto afectará a los ingresos totales de cada explotación agrícola donde se combinan diversos cultivos en diferentes parcelas (trigo, cebada, maíz, girasol y otros).

4) Los menores volúmenes producidos por los DEX con menor área sembrada generan una menor actividad en el flete camionero y una caída en los ingresos de los transportistas

La caída en la producción agrícola y área sembrada por los DEX trae como consecuencia una reducción en los movimientos del transporte camionero. Esto genera menores ingresos para los transportistas. Habitualmente el gasto total de la cadena granaria en concepto de fletes camioneros oscila anualmente en los 4.000 millones de dólares, monto que se ve afectado por la presencia de las retenciones.

5) La menor actividad de transporte implica un menor consumo de gasoil en el transporte de cargas

La caída en la producción de granos por los DEX puede generar un menor consumo de gasoil por parte del transporte camionero. El sector agropecuario argentino consume anualmente 3.800 millones de litros de gasoil, generando un gasto de casi 4.000 millones de dólares que se reingresan a la economía para su circulación. El sector agropecuario es responsable del 22% del consumo total de gasoil, a partir del consumo por transporte y producción de granos más el resto de las actividades agrícola-ganaderas y de todas las economías regionales (tales como la producción de limones, forestaciones, frutas, hortalizas, algodón, arroz, pasturas, considerando también adecuaciones de caminos y generadores eléctricos), a partir de una estimación de la Sociedad Rural Argentina.

Según estimaciones propias de la Bolsa de Comercio de Rosario, exclusivamente la producción de granos y su transporte son responsables del 12% del consumo de gasoil en nuestro país, unos 2.000 millones de litros que implican un gasto de cerca de 2.000 millones de dólares. Este consumo se ve afectado por la presencia de las retenciones.

6) Los menores márgenes netos de los productores implican caída en las ventas de maquinaria agrícola, equipamiento y rodados

Indicadores muestran que el sector de la maquinaria agrícola cuenta con 850 empresas del sector, 290 firmas agropartistas y 17 empresas de agricultura de precisión. Se trata de un rubro en el que hay una marcada heterogeneidad empresarial, con una fuerte presencia de PyMEs nacionales. Es una industria insertada en el interior, donde una baja en su facturación impacta de manera considerable en la actividad económica de los pueblos y ciudades donde está asentada. En la provincia de Santa Fe se encuentran radicadas el 47% de las empresas, en Córdoba el 30% y en Provincia de Buenos Aires el 20%. Se estima que proporciona 40 mil empleos directos -en su mayor parte personal de mano de obra calificada- y aproximadamente 50 mil empleos indirectos. La presencia de los DEX impacta negativamente sobre esta importante industria y su nivel de actividad.

7) La presencia de los DEX deja menos margen para que los productores se recuperen de las recurrentes inclemencias climáticas.

La producción agropecuaria en nuestro país viene sufriendo recurrentes problemas climáticos que generan fuertes pérdidas a los productores. Enumeramos a continuación algunos de los últimos eventos:

* **Campaña 2019/2020 en la Región núcleo**: Según GEA-BCR en su informe del 5 de marzo del corriente, la sequía limitaría la producción de soja a 18 Mt. Se estima una caída de 2 Mt respecto a lo que se esperaba hace poco menos de un mes, cuando se señalaban 20 Mt. El 18 de febrero de 2020 las lluvias abandonaron a la región y el efecto ha sido contundentemente negativo
* **Campaña 2018/2019:** a pesar de la excelente cosecha de soja a nivel país (56,5 Mt), se estima que la superficie a cosechar alcanzó los 16,9 millones de hectáreas, ya que se perdieron 700.000 ha por excesos hídricos en tanto que otras 300.000 ha no llegaron a sembrarse. En consecuencia, Argentina perdió en esa campaña cerca de 1 millón de hectáreas.
* **Campaña 2018/2019 en el norte de Santa Fe**: Por lluvias en enero y febrero 2019 se estimaron pérdidas por 237 millones de U$S en soja, maíz, sorgo, girasol y algodón (por no poder sembrar, o no cosechar –girasol y algodón- y por la caída en rendimientos). Los Departamentos afectados fueron 9 de Julio, Vera, San Javier y General Obligado en la provincia de Santa Fe.
* **Ciclo 2017/2018:** Fue la peor sequía de los últimos 50 años con lluvias al momento de la cosecha. Pérdidas económicas 8.000 millones de U$S. Se perdieron cerca de 20 Mt de soja y 8 Mt de maíz.
* **Campaña 2015/2016**: Los productores venían contentos por la posible cosecha. De pronto le cayeron 21 días de lluvias en Abril, lo que generó caídas en rindes y calidad. Santa Fe perdió 2,4 Mt de toneladas de soja con ingresos que se dejaron de percibir por 910 millones de U$S. En total, Argentina perdió 3,3 Mt de granos, de los cuales 2,4 Mt fue de la Provincia de Santa Fe (71% del total nacional). Hubo pérdidas importantes en lechería y ganadería, especialmente en la zona de Rafaela.
* **Sequías 2008/2009 y 2011/2012**. La sequía del verano de 2009 afectó severamente a las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. La sequía del verano de 2012 afectó a Córdoba y Santa Fe. Entre las dos se perdieron US$ 8.700 millones de exportaciones, de los cuales US$ 3.600 millones correspondieron a Buenos Aires, US$ 3.500 millones a Córdoba y US$ 1.600 millones a Santa Fe.

La existencia de derechos de exportación y los menores márgenes de los productores dejan a ellos con menores posibilidades de emprender recuperaciones productivas luego de sufrir eventos climáticos adversos como los que mostramos anteriormente. En esas circunstancias donde el tiempo juega una mala pasada, muchos hombres de campo quedan endeudados y con pérdidas en su capital de trabajo, lo cual afecta seriamente su situación frente a la próxima campaña.