

Estimación del aporte del agro regional en concepto de retenciones

Aunque el cambio de reglas de juego de la economía permitió una recomposición sustancial de los ingresos reales del sector agropecuario, el impacto positivo ha sido en parte contrarrestado por un fuerte aumento de la presión tributaria del estado nacional.

Aunque ha habido varias formas de presión fiscal (impuesto a débitos y créditos, imposibilidad de registrar la inflación en Ganancias, etc.), los derechos a la exportación son los que han generado mayores transferencias del sector agropecuario al estado.

Se ensayan distintas estimaciones recurriendo a supuestos sobre la producción de los principales productos regionales del agro con destino de exportación, ya que no se disponen de registros del porcentaje de producción destinados dichos mercados

El sector agropecuario ha enfrentado un amplio cambio de escenario en el transcurso de los dos últimos años. El mismo se explica por distintos factores que han incidido tanto positiva como negativamente, impactando tanto sobre la productividad como así también en la rentabilidad de las explotaciones agropecuarias en la región.

Las adversas condiciones climáticas caracterizadas por la falta de lluvias en gran parte del año habrían determinado una fuerte disminución de rendimientos en los principales cultivos de la zona, si se los compara con los niveles promedio de los últimos años.

En relación al segundo factor, la rentabilidad, se combinó la fuerte depreciación de la moneda local con la tendencia al alza en el precio internacional de los granos.

Si bien es cierto que la conjugación de estos dos efectos ha permitido una recomposición sustancial de los ingresos reales de la actividad, también es cierto que el impacto positivo sobre la renta de los productores ha sido en parte contrarrestado por un fuerte aumento de la presión tributaria del Estado Nacional. Ello ha ocurrido principalmente a través del impuesto a los débitos y créditos por cuentas corrientes bancarias, la imposibilidad de registrar ajustes por inflación en la declaración de impuesto a las ganancias y por la fijación de derechos a la exportación conocidos como retenciones. De las tres vías de aumento en la presión tributaria, la última es la que ha generado una mayor transferencia de recursos del sector al Estado. El propósito del siguiente análisis consiste en intentar cuantificar el monto de retenciones que habrían recaído sobre el agro regional.

La principal dificultad para cuantificar la pérdida de recursos de la economía regional en concepto de pago de retenciones consiste en que no se disponen de registros del porcentaje de producción destinados al mercado externo. Esta dificultad impone la necesidad de ensayar distintas estimaciones recurriendo a supuestos aplicados sobre la producción de los principales productos regionales del agro con destino de exportación. Reconociendo las limitaciones del análisis, la convergencia de los distintos cálculos a valores acotados en un rango razonable permitiría sustentar la idea de un orden de magnitud confiable del aporte del sector en la región.

La mayor presión tributaria ha diluido parcialmente los beneficios que sobre los ingresos del sector agropecuario tuvo la devaluación

Derechos de exportación como instrumento de política económica

Pese a los argumentos del gobierno respecto a las retenciones, lo cierto es que primó un claro objetivo recaudatorio.

Luego de la devaluación, el estado argentino estableció los derechos de exportación enunciando como objetivo la necesidad de evitar presiones inflacionarias sobre la canasta de alimentos básicos, originadas de los aumentos en los precios internos de los cereales. Sin embargo, se encontraba subyacente el objetivo recaudatorio en un contexto de aumentos en el precio internacional de los productos agrícolas, crisis fiscal interna y recesión económica (que condiciona el resto de los impuestos que percibe el sector público). Un país que devalúa los ingresos por exportación suelen ser terreno propicio para el establecimiento de nuevos impuestos.

Los efectos de los derechos de exportación pueden analizarse atendiendo a cuestiones relacionadas con el cumplimiento de los objetivos del estado como herramienta de política, con la equidad y con la eficiencia. Desde la perspectiva del sector público, es un impuesto con una elevada tasa de cumplimiento dado el grado de formalización que tiene el sector exportador. También se logra que no se incremente el precio interno de los productos gravados, lo que ayuda a contener la inflación, pero al mismo tiempo este impuesto atenta contra la ganancia de competitividad externa que se produce a partir de la devaluación.

Desde el punto de vista de la eficiencia, es un impuesto que genera una pérdida neta de bienestar para la sociedad, como consecuencia de la modificación de precios relativos que introduce entre los productos sujetos a derechos de exportación y los que no lo están. Más aún, no solamente hay una modificación de precios entre bienes "gravados y no gravados", sino que un mismo bien está gravado bajo una circunstancia (si es exportado) y no gravado en otra (si se destina al consumo interno). Esto tiene impacto sobre el precio interno de los productos. Cuando existen variaciones de precios relativos, se afecta la asignación de recursos de la economía al modificarse las señales que dirigen los recursos (los precios) por cuestiones impositivas y no por motivos económicos. Por ejemplo, cuando un agricultor decide cuánto sembrará o la cantidad de hectáreas que dedicará a cada cultivo, tiene en cuenta los precios relativos de las alternativas, sus márgenes en cada caso y las tecnologías necesarias e inversiones. Esta decisión está influenciada por la existencia o no de impuestos. Desde la perspectiva de la equidad, el monto de la recaudación del impuesto es una transferencia desde el sector que efectivamente paga el tributo hacia el estado. Dadas las características del mercado agropecuario, quien soporta la carga de este impuesto es el productor, a través de una disminución en el precio que percibe por sus productos.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse el impacto que este tipo de medidas tiene sobre la credibilidad del gobierno. La credibilidad afecta el comportamiento de los agentes privados y, por consiguiente, la marcha de la economía. Ésta, a su vez, tendrá efectos políticos y el conjunto se reflejará sobre el nivel de bienestar de la sociedad. La credibilidad que posea un gobernante es lo que en última instancia define el margen de maniobra para la realización de sus políticas. Un gobierno puede conseguir que la economía funcione mejor si tiene reputación de que no confiscará al capital privado, lo que llevará a más inversión y crecimiento. Los antecedentes del estado argentino, con el cambio sistemático de reglas de juego demostrado recientemente, generan un clima de incertidumbre y desconfianza que atenta contra la inversión.

Un poco de historia

Tradicionalmente las retenciones a las exportaciones del agro fueron una importante fuente de ingresos del Estado, sirviendo también para mantener bajo control la variación en el índice de precios -sobre todo en el rubro de alimentos- en épocas inflacionarias.

Así, el primer gobierno de Juan Domingo Perón inauguró el uso de las mismas con la creación del I.A.P.I. (Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio), que compraba las cosechas a precios bajos y las retenía para colocarlas en el mercado mundial, tratando de sacar ventaja de las oscilaciones de los precios mundiales.

La estrategia no dio resultado y en 1955, tras la caída de Perón, se restituyó el precio pleno a los agricultores. Luego, se sucedieron varias crisis económicas, y las retenciones reaparecieron durante el plan de estabilización implementado por Alzogaray, Ministro de Economía durante la presidencia de Arturo Frondizi. También se implementaron en el gobierno de Juan Carlos Onganía y durante el gobierno iniciado en 1973. Con el gobierno de 1976 se eliminaron las retenciones, y volvieron a escena con la vuelta de la democracia, en el año 1983.

Hacia 1991, y con la Ley de Convertibilidad ya vigente, se anunció la eliminación de casi todas las retenciones, excepto para algunos productos donde se necesitaba defender el abastecimiento de la industria nacional. Fue el caso de las oleaginosas, donde las retenciones a la semilla fluctuaron en el 3,5%, y a los cueros crudos, que empezaron en el 20% y fueron bajando hasta el 5%.

Cuadro 1

Retenciones a las exportaciones de granos (%)								
Producto	ago 89	nov 90	ene 91	feb 91	mar 91	nov 92	sep 93	abr 02
Trigo	33	18	3	3	3	3	0	20
Maíz	33	20	20	11	3	0	0	20
Sorgo	33	13	13	8	3	0	0	20
Soja	44	29	29	16	9	6	3,5	23,5
Girasol	43	30	16	16	9	6	3,5	23,5
Soja (aceite y subproductos)	36	21	21	10	3	0	0	20

¹ Descuento a partir del 19 de marzo de 1991.
² Eliminación del 3% de Estadísticas para exportaciones.
³ Eliminación del 1,5% del INTA. Reintegro del 2,5% en trigo, maíz y sorgo.

Valorización de la producción regional

Antes de proceder a la cuantificación del monto de retenciones que han recaído sobre el sector agropecuario de la región, resulta conveniente presentar en forma resumida algunas características sobre el tamaño de las actividades afectadas.

El análisis se realiza sobre el conjunto de los diez partidos del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires: Bahía Blanca, Coronel Rosales, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Patagones, Púan, Saavedra, Torquinst, Villarino. De acuerdo al último censo agropecuario del INDEC, esta región contendría cerca de 6,5 mil establecimientos agropecuarios. La superficie asignada a la actividad agropecuaria será del orden de las 5,3 millones de hectáreas de acuerdo a esta misma fuente de información.

La principal producción agrícola es el trigo. De acuerdo a los datos oficiales de la última campaña, se habrían asignado casi 1,3 millones de hectáreas al cultivo del cereal, alcanzándose

¹ *Caracterización de la actividad apícola y formulación de estrategias productivas para el sector en el ámbito del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires.(2002) Min. de la Prod. De la Prov. De Buenos Aires – CREEBBA – INTA Estación Experimental Hilario Ascasubi – Univ. Nac. Del Centro de la Prov. de Buenos Aires. Facultad de Cs. Veterinarias. Encomendado por Consejo Federal de Inversiones.*

una producción de poco menos de 2,5 millones de toneladas. El segundo cultivo en orden de importancia es el girasol con una superficie sembrada y volumen de producción muy inferior. En este caso, el área destinada a siembra durante la última campaña fue de unas 180 mil hectáreas con una producción de 220 mil toneladas. La ganadería es otro de los pilares fundamentales del sector en la región. El stock de animales presenta una tendencia ascendente en los últimos años, ubicándose en el último año, en torno a los 2,2 millones de cabezas de acuerdo a cifras oficiales. En los últimos años, la apicultura pasó a transformarse también en un importante contribuyente del ingreso del sector agropecuario regional. Según un estudio¹ del año 2002, la región contaría con casi 900 productores apícolas, que tendrían en total, casi 173 mil colmenas.

Estimación del aporte regional en concepto de retenciones

Como se mencionara anteriormente, una de las principales dificultades para estimar el aporte en concepto de retenciones que realiza el sector agropecuario regional radica en la imposibilidad de conocer la porción de la misma cuyo destino final es la exportación.

Por ello, es que una de las primeras estimaciones para cuantificar el aporte consistió en aplicar las correspondientes alícuotas por retenciones a las exportaciones realizadas por el Puerto de Bahía Blanca, de productos que tienen origen regional.

La estimación arroja una recaudación estimada en concepto de retenciones para el fisco del orden de \$ 320 millones, suponiendo una cotización promedio anual del dólar de \$2,9. Esta primera aproximación subestima ingresos regionales en productos tales como carne y miel, que por sus características de transporte (containers) emplean otras vías de salida para el exterior. Asimismo, la cifra sobreestimaría la recaudación por retenciones en los productos agrícolas considerados ya que el puerto de Bahía Blanca aglutina envíos de los mismos de una región mucho más amplia que la considerada en este estudio.

Cuadro 2

Estimación del aporte regional por derechos de exportación a partir del volumen de productos agropecuarios salidos por el puerto local. Año 2003					
Producto	Export. regional* (miles de tn)	Precio FOB (u\$s/tn)	Export. regional* (miles de u\$s)	Alícuota de retención	Recaudación (miles u\$s)
Carne	0,75	1478*	1.109	5%	55
Miel	0,06	2500***	155	10%	16
Trigo	2.443	158**	386.053	20%	77.211
Semilla de girasol	77	244**	18.760	20%	3.752
Aceite de girasol	251	532**	133.348	20%	26.670
Pellets de girasol	249	78**	19.435	20%	3.887
Total	3.021		558.860		111.590

*Precio Medio Fob. Tn. Res con hueso. Fuente: Revista Informe Ganadero.
 ** Promedio anual. Fuente: SAGPyA
 *** Precio FOB implícito. Fuente: www.alimentosargentinos.gov.ar

Debido a ello, la segunda estimación consistió en cuantificar el aporte regional por retenciones aplicando la relación exportación / producción a nivel del país a los valores de producción regional de los principales productos del sector agropecuario.

Como se observa en el cuadro 3, el cálculo a través de esta metodología arroja una recaudación estimada por retenciones del orden de los u\$s 70 millones, equivalentes a más de \$200 millones empleando un tipo de cambio de \$2,90 por dólar.

Esta metodología permite calcular, aproximadamente también, el subsidio implícito al mercado interno, producto de la baja de precios de los productos agropecuarios a causa de las retenciones. El mismo surge del producto entre el monto recaudado en concepto de retenciones y la cantidad de producción regional cuyo destino final es el mercado interno.

El cálculo arroja un resultado de casi u\$s 49 millones, o \$140 millones con el tipo de cambio supuesto en las estimaciones anteriores. Bajo la metodología supuesta, y sumando ambos efectos, es decir lo efectivamente recaudado por el Estado en concepto de derechos de exportación más el subsidio implícito al mercado interno por la baja de precios locales, el aporte

Cuadro 3

Estimación del aporte regional por derechos de exportación a partir de la relación exportación / producción a nivel del país aplicadas a la producción regional. Año 2003								
Producto	Prod. regional	Prod. regional*	Precios FOB	Exportación regional*	Derechos de exportación	Destino merc. interno	Efecto retención s/ precio productor	Subsidio implícito al mercado interno
	tn	tn	u\$s/tn (1)	mill u\$s	mill u\$s	tn	u\$s (1) - alicuota de retención	millones u\$s
Trigo 02/03	2.487.381	1.492.429	158	236	47	994.952	31,6	31
Girasol 02/03	219.480	201.922	244	49	10	17.558	48,8	0,9
Carne	254.000	38100	1478	56	11	215.900	73,9	16
Miel	6.200	5.890	2.500	15	1	310	125	0,04
Derechos de Exportación. En millones de u\$s					70			48
Derechos de Exportación. En millones de \$ (1u\$s=\$2,9)					202			140
* Estimado a partir de la relación entre las exportaciones y la producción nacional para cada producto								

de los productos considerados del sector agropecuario regional sería de aproximadamente \$340 millones.

Finalmente, la última estimación se realizó calculando la participación de la producción regional sobre los derechos de exportación a nivel del país, en función de la participación de la misma sobre la producción a nivel del país. Los principales resultados se presentan en el cuadro 4. Bajo esta metodología, que parte de los datos de recaudación por derechos de exportación a nivel nacional, la estimación del aporte regional por este concepto arroja un total de \$143 millones.

Estimación del aporte regional por derechos de exportación mediante la participación de la producción regional sobre los derechos de exportación a nivel del país. Año 2003

Cuadro 5

PRODUCTO	Contrib a la recaud. Total por retenciones a nivel país (3)	Particip. por producto a la recaudación de derechos de exportación total (4)	Particip. de la producción regional a nivel país	Derechos de Exportación (4)
Trigo	5,80%	534	20%	106,9
Girasol (1)	3,90%	359	6%	21,6
Carne (2)	3,00%	276	5%	13,8
Miel	0,06%	6	8%	0,4
Total nacional		9.212		
Total región				143

(1) Incluye semillas, aceite y pellets
 (2) Todo el complejo (carne y cueros)
 (3) Fuente: elab. Propia en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal
 (4) En millones de pesos

Comentarios finales

Para el conjunto de las principales producciones del sector agropecuario regional - trigo, girasol, miel, carne -; las distintas estimaciones arrojan resultados para el último año, ubicados en un rango que va de los \$150 millones a poco más \$200 millones. Si se agregan las transferencias a consumidores del mercado interno por la reducción de precios que genera la medida, la pérdida de recursos para los productores agropecuarios de la región podría ascender a \$340 millones. Esta transferencia de ingresos se torna muy relevante considerando que el valor de la producción regional de los productos del sector escogidos para el análisis durante el mismo período, superó los mil millones de pesos.

Desde una perspectiva regional, esta cifra significaría una importante pérdida de recursos de su economía por cuanto esta transferencia al Estado Nacional no parece estar compensada por un aumento de gastos de la administración pública y por lo tanto, representaría un deterioro de la balanza fiscal. Por otra parte, el efecto negativo sobre el ingreso regional se ha visto potenciado por la suma de una situación de emergencia en la economía zonal generada por factores climáticos adversos; que en otros contextos fue paliado por subsidios y desgravaciones del gobierno nacional y provincial.

Del mismo modo, en que alguna vez se intento fundamentar las retenciones sobre el sector agropecuario en razón de las especiales condiciones generadas por la devaluación, podría argumentarse que la sequía también significaron condiciones excepcionales, aunque de efecto opuesto y circunscriptas en un determinado espacio territorial.

Esta idea podría dar sustento a una asistencia del Estado focalizada sobre el conjunto de productores damnificados por el fenómeno climático y que podrían financiarse a partir de desgravaciones sobre impuestos excepcionales. ■