



Munich Personal RePEc Archive

Dismantling export barriers: economic and social impacts

Nogues, Julio

The World Bank

December 2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/83223/>
MPRA Paper No. 83223, posted 10 Dec 2017 09:18 UTC

Barreras sobre las exportaciones agropecuarias: impactos económicos y sociales de su eliminación¹

Julio J. Nogués²

Diciembre 2015

¹ Este trabajo fue financiado por el Banco Mundial que a fines de 2015 estaba interesado en conocer algunas de las consecuencias que podría tener un programa de liberalización comercial de las exportaciones que durante la década anterior habían estado particularmente discriminadas. A lo largo del desarrollo de este informe los comentarios de Alberto Valdés, Julián Lampietti, Adolfo Sturzenegger y Daniel Lema fueron particularmente útiles. La colaboración de Ernesto O'Connor como co-autor del capítulo 5 debe mucho a sus anteriores trabajos sobre el tema. Lucio Reca, Ricardo Lopez Murphy, Diego Arias y Alejandro Rodríguez también leyeron una versión preliminar y aportaron importantes sugerencias. También se agradecen los comentarios de los participantes a un taller organizado por el Ministerio de Agroindustria y el Banco Mundial realizado en Enero de 2016. También agradezco la hábil y eficiente asistencia de Rocio Moralejo y Juan Sebastian Fernandez en la elaboración de cuadros y gráficos. Sin embargo el autor es el único responsable por el contenido de este informe.

² noguesjuliojorge@gmail.com

Resumen

Este informe cuantifica los impactos económicos y sociales de eliminar las elevadas barreras sobre las exportaciones agropecuarias de Argentina implementadas entre 2003 y 2015. Las variables analizadas incluyen ingresos de la tesorería, federalismo fiscal, precios pagados al productor, precio pagado por los consumidores y empleo sectorial. Asimismo, la cuantificación de las rentas proteccionistas generadas por estas barreras permite conjeturar quienes son los grupos que se opondrían a un programa de liberalización.

Abstract

This report quantifies the impacts of eliminating the very high agricultural export barriers that prevailed in Argentina between 2003 and 2015 on several variables including treasury revenues, fiscal federalism, farm gate prices, consumer foodstuffs prices and sector employment. Also by estimating rates of unproductive protectionist rents, the discussion sheds light on the sectors and interests that loose from a liberalization program.

Tabla de Contenidos

Prefacio

Capítulo 1: Desarrollo agropecuario de Argentina: rol de las políticas comerciales

1.1 Introducción

1.2 Desarrollo agropecuario bajo una economía abierta: 1875-1930

1.3 Desarrollo agropecuario bajo autarquía

1.4 Política comercial y desarrollo económico de largo plazo: resumen

Bibliografía

Capítulo 2: Evolución de las barreras sobre las exportaciones agropecuarias y agro industriales desde 2002

2.1 Introducción

2.2 Las tasas y la recaudación por derechos de exportación

2.3 Algunos aspectos de la economía política de los derechos de exportación

2.4 Barreras sobre las importaciones: impactos sobre el sector agropecuario

2.5 Los subsidios fiscales

2.6 Las restricciones cuantitativas

2.7 Inversión y proteccionismo

2.8 Conclusiones

Apéndice 1 del Capítulo 2: Principales productos y posiciones arancelarias de las cadenas agroalimentarias

Apéndice 2 del Capítulo 2: Determinación del equivalente ad valorem de las restricciones cuantitativas

Bibliografía

Capítulo 3: Impactos fiscales de una eliminación de las barreras sobre las exportaciones

3.1 Introducción

3.2 Impactos fiscales de una eliminación de los derechos de exportación

3.3 Impactos fiscales de una eliminación de las restricciones cuantitativas: un ejercicio preliminar

3.4 Barreras sobre las exportaciones como subsidios a productos agroindustriales

3.5 Conclusiones y limitaciones

Bibliografía

Apéndice 1 al capítulo 3: Valores FOB, barreras sobre las exportaciones y tasas de reembolsos

Apéndice 2 del capítulo 3: Las barreras sobre las exportaciones agropecuarias como determinantes del grado de federalismo fiscal

Capítulo 4: Impactos sobre los precios internos de una eliminación de las barreras sobre las exportaciones agropecuarias

4.1 Introducción

4.2 Impacto de las barreras sobre los precios recibidos por los productores

4.3 Impactos de las barreras sobre los precios de alimentos pagados por los consumidores

4.4 Eliminación de las barreras y el precio de los alimentos: una simulación

4.5 Conclusiones y limitaciones

Apéndice del capítulo 4: Muestra de alimentos, ponderadores y tasa de derechos/reintegros usados en la simulación de impacto sobre precios de los alimentos

Bibliografía

Capítulo 5: Barreras, empleo y salarios en el sector agropecuario y agroindustrial

5.1 Introducción

5.2 Tendencias del empleo

5.3 El entorno macroeconómico y los salarios

5.4 Empleo y salarios en el sector agropecuario y agroindustrial

5.5 Impactos de una eliminación de las barreras sobre el empleo: 2016-2019

5.6 Conclusiones, limitaciones y sugerencias

Apéndice al capítulo 5: El fracaso de los programas en favor de las PYMES pampeanas

Bibliografía

Capítulo 6: Identificando los intereses opuestos a la liberalización

6.1 Introducción

6.2 Barreras, rent seeking y el costo social de las políticas discrecionales

6.2 Barreras sobre las exportaciones como generadora de rentas improductivas

6.3 Derechos de exportación y clientelismo político

6.4 Oposición a la liberalización por parte de algunos sectores agroindustriales

6.5 Resumen

Capítulo 7: Principales conclusiones

Abreviaturas

AEC: Arancel externo común del Mercosur
AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos
ANCE: Academia Nacional de Ciencias Económicas
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAENA: Cámara Argentina de Empresas de Nutrición Animal
CAI: Cadena agroindustrial
CEPAL: Comisión Económica para América Latina
CNA: Censo Nacional Agropecuario
CNPHV: Censo nacional de población, hogares y viviendas del año
CONINAGRO: Confederación Inter cooperativa Agropecuaria
CRA: Confederaciones Rurales de Argentina

Dinrep: Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias, Ministerio de Economía
DSB: Dispute Settlement Body (DSB)
FAA: Federación Agraria Argentina
FADA: Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina
FAIM: Federación Argentina de la Industria Molinera
FAO: Food and Agriculture Organization
FAS: free along ship
FIEL: Fundación de investigaciones económicas latinoamericanas
FOB: free on board
GATT: General Agreement on Tariffs and Trade
ICTSD: International Center for Trade and Sustainable Development
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPCNu: Índice de precios al consumidor nivel urbano
IVA: impuesto al valor agregado
Matba: Mercado a Término de Buenos Aires
MECON: Ministerio de Economía (también ME)
Minagri: Ministerio de Agricultura
MIT: Massachusetts Institute of Technology
NBER: National Bureau of Economic Research
OMC: Organización Mundial de Comercio
ONCCA: Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario
PBI: Producto bruto interno
PEA: Población económicamente activa
PNRT: Plan Nacional de Regularización del Trabajo
ROE: Registro oficial de exportaciones
SIPA: Sistema Integrado Provisional Argentino
SRA: Sociedad Rural Argentina
UCA: Universidad Católica Argentina
UE: Unión Europea
USD: Dólares norteamericanos
USESCI: Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno
WTO: World Trade Organization

Prefacio

Al momento de concluir el primer borrador de este informe a mediados de 2015, las políticas económicas han llevado a la Argentina a enfrentar una encrucijada difícil que hace necesaria modificar sustancialmente muchas de ellas para equilibrar la macroeconomía y recuperar un crecimiento sustentable. Esto incluye de manera central las políticas agropecuarias y principalmente, las barreras sobre las exportaciones. Estas barreras han alcanzado niveles extremadamente elevados que se agregan a una significativa caída de los precios internacionales y una importante sobrevaluación del peso determinando incentivos negativos extremos sobre la producción del sector.

Las actuales disyuntivas de políticas son bastante claras. Por una parte, las mismas pueden favorecer un claro impulso de la producción a través de una disminución significativa (o eliminación) de estas barreras o por el contrario, pueden modificar marginalmente las actuales políticas, elección que a nuestro entender arriesga una significativa caída de la producción. Este informe analiza los posibles efectos de corto plazo asociados a una liberalización significativa de las barreras contra las exportaciones agropecuarias.

El trabajo representa un esfuerzo preliminar para entender y cuantificar las consecuencias de corto plazo de una eliminación de las barreras sobre variables tales como la recaudación fiscal, el precio de los alimentos, los ingresos de los productores, la generación de empleos productivos, el uso político de la recaudación por derechos de exportación, etc. El trabajo también enfatiza y cuantifica el hecho de que las políticas agropecuarias han sido arbitrarias y generadoras de rentas proteccionistas apropiadas por varios sectores incluyendo: i) empresas beneficiadas con permisos de exportación; ii) varias agro industrias y principalmente, iii) el gobierno que ha usado la recaudación por derechos como fuente para financiar el clientelismo político.

Es importante aclarar que el análisis se centra en simulaciones asociadas a determinados cambios en los parámetros de las políticas comerciales haciendo abstracción de supuestos que serían especulativos sobre los impactos de la liberalización en el tipo de cambio. El resto del informe contiene los siguientes capítulos con sus respectivos apéndices:

Capítulo 1: presenta una discusión de las lecciones que surgen de la propia historia de Argentina respecto al rol muy negativo que han tenido las políticas proteccionistas incluyendo las barreras sobre las exportaciones sobre el crecimiento agropecuario y el crecimiento económico general;

Capítulo 2: presenta un repaso detallado de las barreras sobre las exportaciones agropecuarias (derechos y restricciones cuantitativas) implementadas desde 2002 y las circunstancias de la economía internacional que rodearon las mismas. También discute

los subsidios fiscales otorgados por el ONCCA enfatizando aspectos de eficiencia y transparencia institucional.

Capítulo 3: presenta estimaciones de los posibles impactos fiscales de una liberalización de las barreras sobre las exportaciones agropecuarias.

Capítulo 4: presenta una discusión de los posibles impactos de una liberalización de las exportaciones sobre el precio recibido por los productores primarios y los pagados por los consumidores de alimentos.

Capítulo 5: presenta una evaluación sobre la posible creación de empleos productivos que podría esperarse de una liberalización ambiciosa de las barreras sobre las exportaciones de productos pampeanos y regionales,

Capítulo 6: ofrece un análisis de los sectores económicos y políticos que se opondrán a un levantamiento de las barreras sobre las exportaciones agropecuarias. Esto se hace a través de una cuantificación de la magnitud de las pérdidas que sufrirían distintos sectores e industrias como consecuencia de la eliminación de las barreras sobre las exportaciones.

Capítulo 7: presenta un breve resumen de las principales conclusiones y estimaciones de impacto.

Finalmente se destaca el hecho de que los impactos de estática comparada se basan en análisis de equilibrio parcial. Si bien se considera que para los objetivos de corto plazo de este informe esta es la mejor aproximación al tema, hay importantes efectos de equilibrio general que no son considerados en este informe. Por ejemplo, la eliminación de los derechos de exportación representa de una manera bastante automática un mayor grado de federalismo fiscal que a su vez tendrá importantes efectos sobre los incentivos y restricciones enfrentados por las provincias y municipios y por ende, sobre su patrón de desarrollo regional. Asimismo, el análisis de corto plazo muestra que hay varias agroindustrias que se perjudican con una eliminación de las barreras sobre las exportaciones de cereales. Sin duda, una liberalización tendrá efectos negativos de corto plazo pero bajo un análisis de equilibrio general estas agroindustrias podrían también recibir efectos positivos por ejemplo, a través de un ajuste del tipo de cambio y menores precios de insumos no transables.

Capítulo 1: Desarrollo agropecuario de Argentina: rol de las políticas comerciales

1.1 Introducción

Qué lecciones nos deja la historia para ayudarnos a iluminar un poco el camino a seguir? Varias pero hay una que se quiere resaltar en este primer capítulo del informe que no surge de un episodio particular pero del comportamiento de largo plazo de la economía bajo políticas comerciales bien diferenciadas. Los períodos extensos de desarrollo agropecuario de Argentina han estado estrechamente relacionados con el grado en que las políticas comerciales permitieron sacar provecho de su cambiante dotación de factores y ventajas comparadas. Cuando la economía estuvo abierta y el patrón de producción y comercio estuvo determinado principalmente por las ventajas comparadas, el sector agropecuario y la economía en general crecieron a tasas aceleradas. Por el contrario, cuando las políticas comerciales alejaron al país de su desarrollo competitivo, el sector agropecuario y la economía en general se desaceleraron (Díaz Alejandro 1975). Obviamente, la intensidad con que el sector agropecuario y la economía crecían también estaba influenciada por el contexto de los mercados internacionales reflejado por ejemplo en los términos del intercambio. Por ejemplo, a pesar de las elevadas barreras sobre las exportaciones, durante la última década el sector agropecuario creció impulsado por los elevados precios internacionales. Sin embargo, este al igual que varios ciclos de precios en el pasado, han tenido duración limitada.

Dentro de este marco de pensamiento y salvo por un breve periodo de tiempo, desde 1930 el país viene aplicando políticas proteccionistas a menudo acompañadas por una seria sobrevaluación de su moneda. Este largo período de relativo estancamiento contrasta con las décadas anteriores a 1930 cuando la economía estuvo abierta y crecía rápidamente. Esta sección ofrece una discusión del desarrollo agropecuario durante los períodos de 1875 a 1930 de economía abierta y desde este último año hasta 1990 de economía muy cerrada

De esta manera esperamos aportar evidencias respecto al sendero que la economía podría recorrer durante los próximos años según las políticas comerciales que elija instrumentar y en el caso particular de este informe, según las políticas de exportación que afectan directamente a los sectores agropecuarios y agroindustriales. La sección

finaliza con una comparación de algunos de los principales indicadores de crecimiento de largo plazo entre ambos períodos.

1.2 Desarrollo agropecuario bajo una economía abierta: 1875-1930

Como muestra el siguiente cuadro, para años seleccionados entre 1875 y 1930 la economía de Argentina se mantuvo tan abierta al comercio internacional como las de Australia, Canadá y Estados Unidos. Durante estas décadas además de los países mencionados, el resto de la economía internacional desarrollada también se mantuvo abierta al comercio. En el caso de los productos primarios, el comercio internacional estuvo impulsado inicialmente por la eliminación de las leyes de granos de 1846 en Inglaterra y sus fuertes impactos sobre el comercio internacional³. Los otros países de Europa siguieron el liderazgo de Inglaterra y esta economía internacional abierta al comercio agropecuario recién empezó a retroceder hacia la década de 1920.

Cuadro 1.1: Apertura de la economía (derechos recaudados en relación al valor de las importaciones)

País	1913	1925
Australia	16,5%	18,5%
Canada	17,1%	15,1%%
Estados Unidos	17,7%	13,2%
Argentina	17,7%	15,2%

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

Bajo sus políticas de economía abierta, los incentivos en Argentina generados por sus propias políticas fueron tales que su producción y oferta exportadora agropecuaria crecieron con fuerza. En respuesta a los precios relativos de aquellos años, la asignación de la tierra pampeana no fue rígida sino que fue desplazándose de la ganadería hacia la agricultura y dentro de esta, particularmente hacia el trigo. La propiedad de la tierra estuvo bastante más concentrada que en otros países pero el mercado de tierras funcionó

³ Por ejemplo, se ha estimado que antes de esta liberalización Inglaterra protegía su producción de trigo con un arancel de 54% (O'Rourke y Williamson 2000, pag. 84) que fue eliminado con posterioridad a 1846. Como consecuencia de esta liberalización Inglaterra que antes de la eliminación de estas leyes importaba el 2% de su consumo de trigo, durante la década de 1860 paso a importar el 24%.

lo suficientemente bien como para haber contribuido al despegue agro exportador del país⁴.

Cuadro 1.2: Participación de la ganadería y la agricultura en el PBI (%)

Año	Participación	
	Ganadería	Agricultura
1875	53	2
1890	28	10
1900	24	18
1915	18	20
1930	15	15

Fuente: Reca (2006).

Con estas políticas de economía abierta, Argentina se acopló a la pujante economía internacional y durante estas décadas su desarrollo económico y social fueron acelerados. Por ejemplo, salvo por el período de la Gran Guerra, la economía generaba empleo suficiente para una plena ocupación de la mano de obra (Cortés Conde 2007) y la inversión pública aceleró las tasas de alfabetismo. De esta manera, durante los 55 años que transcurrieron entre 1875 y 1930 la tasa promedio de crecimiento agropecuario fue 4,5% mientras que el PBI creció a una tasa de 5,3%⁵.

Posteriormente como se discute más abajo en este punto, Argentina desaprovecho las oportunidades abiertas por el segundo proceso de globalización iniciado a fines de la postguerra con la creación del GATT. La historia dirá hasta qué punto el país sacó provecho de su tercera gran oportunidad de crecimiento sostenido iniciado con el reingreso de China a la OMC a fines de 2001 y la liberalización de sus importaciones agropecuarias negociada como condición para ser aceptado como Miembro pleno. Al igual que la Inglaterra abolicionista de su ley de granos en 1846, el reingreso de China a la OMC y su liberalización comercial impulsaron el comercio agropecuario de Argentina pero con sus políticas de economía cerrada no saco todo el provecho que como lo hizo entre fines del siglo XIX y principios del XX. El test ácido de los futuros gobiernos será si las políticas domésticas que vayan a implementar, impulsaran un crecimiento sostenido como ocurrió entre 1875 y 1930.

⁴ Esto de ninguna manera justifica la manera en que las tierras se distribuyeron inicialmente en propiedad privada tema que continúa siendo controversial.

⁵ Una comparación más detallada entre estos dos períodos largos sobre la base de la teoría de las ventajas comparadas se presenta en Nogués (2011).

A pesar de que durante la liberalización del comercio internacional iniciada con la creación del GATT en 1947 fue tímida en materia de productos agropecuarios, ninguno de los otros grandes productores agropecuarios mencionados más arriba acompañaron a Argentina con el cerramiento de sus economías. Si bien todos ellos aumentaron sus niveles promedio de protección durante la crisis del 30, cuando analizaron con más cuidado los costos de sus políticas proteccionistas, restablecieron sus estrategias de apertura en el marco de las negociaciones multilaterales (Bhagwati 1990). En este sentido, durante aquellas décadas y entre este grupo de países, Argentina se comportó de una manera excepcional.

1.3 Desarrollo agropecuario bajo autarquía

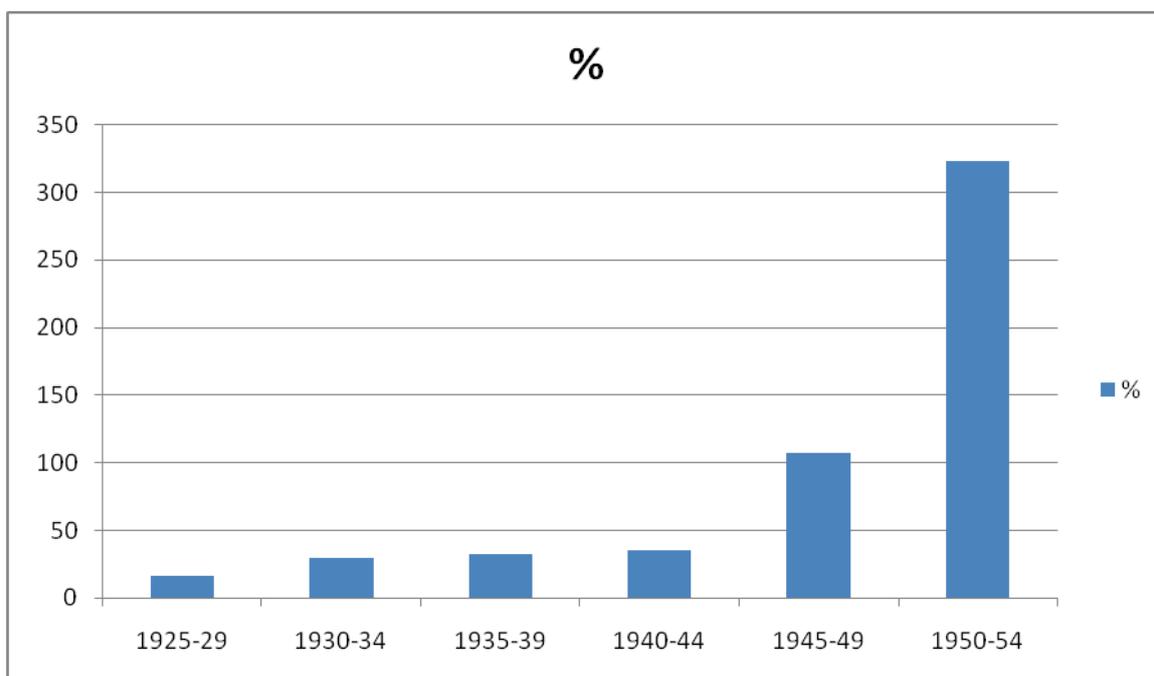
Inicialmente como se dijo, frente a la crisis de 1930, Argentina recurrió a medidas proteccionistas pero en un grado mucho menor que otros países como Estados Unidos cuyo Congreso aprobó la famosa Smoot Hawley Tariff Act de 1930. Sin embargo, como muestra el siguiente gráfico, este inicio bastante cuidadoso dio paso a políticas proteccionistas abruptas e intensas.

Los historiadores han presentado la administración de la economía Argentina durante la década del 30 como relativamente eficiente y profesional (Díaz Alejandro 1975). Como muestra el siguiente gráfico, la protección promedio entre 1935-39 se duplicó en relación a 1925-29 pero aún así, Argentina seguía teniendo una economía bastante abierta. Por otra parte, la crisis requería de recursos para ser enfrentada y los aranceles sobre el comercio exterior seguían siendo una de las principales sino la principal fuente de recaudación. Esto era así en parte porque entre los países más avanzados y de base primaria como Australia y Canadá, recién en la década del 30 se aprobó la legislación de impuesto progresivo a los ingresos y entre estos países, Argentina fue la última en hacerlo.

Esta administración relativamente profesional fue dando paso a crecientes presiones proteccionistas y con la llegada de Perón al poder, las mismas fueron satisfechas con creces. Hay muchas hipótesis de porque Perón se movió tan claramente hacia un

proteccionismo extremo pero dentro de las económicas, el crecimiento de la desigualdad social y el objetivo de industrialización ocupan lugares prominentes. Con respecto a la distribución, durante la década del 30 se trato de satisfacer las demandas sociales pero sin descuidar los otros aspectos de desarrollo social como salud y educación. Sin embargo, estos fueron gobiernos sin mandato popular que habían llegado al poder fraudulentamente lo cual debilitaba mucho el apoyo a los mismos. Desde entonces, la violación a sus instituciones ha caracterizado en mayor o menor grado el comportamiento social y político de Argentina⁶.

Gráfico 1.1: Tasa promedio de protección implícita en las políticas comerciales y cambiarias



Nota: las barras del gráfico representan la suma de la recaudación por derechos de importación en relación al valor de las importaciones y la brecha entre los tipos de cambio oficial y paralelo.
Fuente: Elaboración propia con datos en Díaz Alejandro 1975 y Cortés Conde (2007)⁷.

Con respecto al avance de la desigualdad puede resaltarse el hecho de que si bien durante las décadas de su despegue, los ingresos de los tres factores de producción (trabajo, tierra y capital) crecieron aceleradamente, los salarios de los trabajadores lo

⁶ Su desaceleración económica ha sido acompañada por una caída intensa en los índices de solidez institucional. Una interesante discusión histórica de algunos de los hechos salientes que se destacan en este sentido, está analizado en Nino (2014).

⁷ En el margen, las importaciones pueden venderse en el mercado interno al valor importado valuado en pesos al tipo de cambio paralelo.

hicieron a un ritmo bastante menor y el proceso de concentración se movió a favor de los dueños de la tierra. Este crecimiento relativamente bajo de los salarios durante las décadas de despegue está reflejado en el siguiente cuadro.

Se aprecia que si bien los salarios en Argentina no crecieron menos que el promedio de los países del nuevo mundo, su PBI per cápita creció a una tasa mucho más acelerada indicando que en términos relativos, los trabajadores fueron perdiendo terreno en esta economía floreciente. De los dos factores que más se beneficiaron de la economía abierta (capital y tierra) los historiadores parecen tener pocas dudas que la renta de la tierra fue la más beneficiada (Díaz Alejandro 1975 y O'Rourke y Williamson 2000).

De esta manera si bien la economía de la década del 30 fue administrada profesionalmente sin alejarse demasiado de los principios y reglas imperantes en aquella economía internacional, también estaba caracterizada por una elevada concentración del ingreso y crecientes tensiones sociales. Pareciera haber sido claro en aquella época que estas tensiones debían ser disminuidas y como se dijo, entre las medidas salientes implementadas en aquella década, en 1932 se aprobó la primera legislación del impuesto a los ingresos. Hasta entonces, los dueños de la tierra prácticamente se habían quedado con la renta de la tierra. Esta y otras medidas llegaron un poco tarde y las tensiones sociales empujaron a Perón a políticas redistributivas extremas entre las cuales en relación a este informe, se destaca una elevada discriminación contra el sector agropecuario. De esta manera fue el Gobierno quien comenzó a quedarse con una elevada fracción de la renta de la tierra pero con políticas que desaceleraron el crecimiento económico y el comercio externo⁸. Desde entonces aunque en grados variables, los gobiernos de todo origen político han seguido usando estas barreras apelando por lo general al concepto de que las mismas ayudan a mantener bajos el precio de los alimentos y por ende los salarios pagados por la industria.

El cerramiento no fue solo al comercio de bienes sino también al capital extranjero por lo que el proteccionismo también estuvo acompañado por menores inversiones y la que fue impulsada, se dirigió hacia sectores protegidos y con baja rentabilidad social. Es decir, el proteccionismo no solo alteró los precios relativos internos en contra del sector agropecuario, pero también originó una menor expansión la frontera de posibilidades de producción de la economía (ver también 3.1).

Cuadro 1.3: Índices de salario y PBI per cápita: 1870 y 1913

⁸ Por ejemplo, entre fines de la década de 1930 y principios de 1960 las exportaciones del país permanecieron estancadas.

País/región	Índice salario real (1905=100)		PBI per cápita (dólares 1990)	
	1870	1913	1870	1913
Argentina	61	92	1311	3797
Australia	127	128	3801	5505
Brasil	39	87	740	839
Canadá	99	219	1620	4213
Estados Unidos	115	169	2457	5307
Promedio nuevo mundo	88	139	1986	3932
Promedio viejo mundo	58	86	1986	3932

Fuente: O'Rourke y Williamson (2000), Cuadro 2.1

Comenzando con la unificación cambiaria de 1955 cuando Perón es derrocado por otro golpe militar, se instauran las retenciones que en este trabajo serán denominados derechos de exportación. Esta sustitución de instrumentos, no alteró la caracterización de Argentina como un país con políticas comerciales autárquicas. Simplemente se paso de instrumentos discrecionales como las restricciones cuantitativas a otros que protegían la producción interna a través de impuestos que distorsionaban los precios relativos. Al menos durante algunos años, los nuevos instrumentos fueron más transparentes.

Al mismo tiempo que las retenciones profundizaban la tributación sobre la tierra, las políticas de importación también se hicieron prohibitivas en el sentido de que todo lo que se producía internamente y alcanzaba para abastecer la demanda interna no se podía importar. Entre otras cosas, estas políticas originaron un aumento importante de los precios de los insumos agropecuarios pagados por los productores con lo cual la producción agropecuaria quedo atrapada por una tenaza uno de cuyos lados eran las barreras sobre las exportaciones y la otra, los elevados precios de los insumos. Reca (2006) ha estimado que el costo de los elevados precios de los fertilizantes ha sido equivalente al menos a una cosecha entera de granos⁹.

Puede decirse entonces que desde que las barreras sobre las exportaciones agropecuarias se intensificaron en grado extremo durante los 40 gran parte de la renta de la tierra ha sido redistribuida por el poder ejecutivo de manera arbitraria es decir, con total ausencia

⁹ La estimación de Reca es exclusivamente para el caso de los fertilizantes.

de reglas¹⁰. Bajo este proteccionismo, el promedio de crecimiento del PBI agropecuario que se había ubicado en 4,5% entre 1875 y 1930, paso a 1,7% entre 1930 y 1990 y Argentina fue alejándose cada vez mas de los patrones de desarrollo de aquellos países con los que una pocas décadas antes había competido mano a mano: Australia, Estados Unidos y Canadá. El siguiente gráfico ilustra el proceso de disociación creciente con Australia.

Dados los patrones normales de desarrollo, era de esperar que la tasa de crecimiento agropecuaria se desacelerara primero en relación a la industrial y luego en una etapa más moderna, en relación al crecimiento de los servicios. Sin embargo, en el caso de Argentina, las políticas derrumbaron la productividad del sector agropecuario y particularmente la producida en las tierras pampeanas (Reca 2006).

1.4 Política comercial y desarrollo económico de largo plazo: resumen

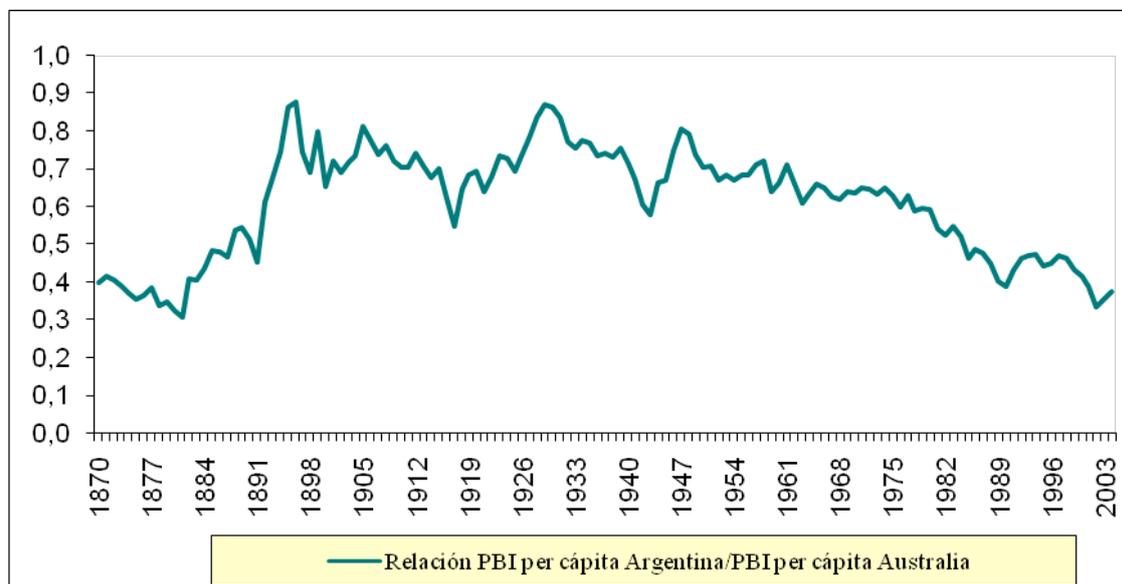
Luego de varias décadas de economía abierta, Argentina comenzó a aumentar su tasa de protección a principios de los 30 y maximizó la misma con instrumentos sumamente discrecionales entre 1945 y 1955. Posteriormente la discriminación se instrumentó principalmente con derechos de exportación y mas selectivamente con las restricciones cuantitativas que perduran hasta el presente. Paralelamente, se elevaron las barreras sobre las importaciones con el propósito de acelerar el crecimiento industrial hasta un grado tal, que para una gran mayoría de productos producidos internamente se hicieron prohibitivas.

Surge entonces un contraste no sorprendente entre el patrón de crecimiento de Argentina bajo economía abierta y cerrada. Bajo políticas autárquicas, las tasas promedio de crecimiento del PBI y sus componentes como también la de los salarios

¹⁰ Además de los grupos de interés, las ideas de algunos economistas también apoyaron estas políticas. Por ejemplo, la idea de que los dueños de la tierra no responden a los incentivos económicos perduró en Argentina durante varios años incluso con posterioridad a que el premio nobel Theodore Schultz la destruyera con evidencias empíricas rotundas. Asimismo, la idea de vivir con lo nuestro también está apoyada en esta conceptualización (Ferrer 1963). Por otra parte, en los 40 y 50, la CEPAL también pronosticaba un deterioro secular de los términos del intercambio apoyando con este argumento, la instrumentación de políticas proteccionistas a favor del desarrollo industrial. Estas y otras ideas económicas han apoyado y continúan justificando las políticas extremadamente proteccionistas.

reales se desplomaron alrededor del 50%. Estas políticas y los impactos que las mismas tuvieron sobre otras variables como las inversiones, originaron menos agro, menos industria, menores salarios y una economía mucho mas chica que la que se hubiera desarrollado bajo políticas abiertas al comercio, a las ideas y al progreso tecnológico.

Gráfico 1.2: PBI per cápita de Argentina en relación al de Australia



Fuente: Nogués (2011) gráfico 6.3 pag. 236.

Cuadro 1.4: Tasas promedio de crecimiento bajo economía abierta y bajo políticas de autarquía (%)

Componente	1875-1930	1930-1990	Variación (%)
PBI total	5,3	2,4	-55
PBI agropecuario	4,5	1,7	-62
PBI manufacturero	6,1	3,1	-50
Salario real*	2,2	0,8	-64

*Corresponde a los promedios entre 1900-1904 y 1930-34 y de este con 1985-89.

Fuente: Nogués (2011).

Dos paradojas surgen de esta experiencia que en la actual coyuntura debieran ser debatidas más intensamente. Primero, un objetivo central de las políticas comerciales autárquicas que comenzaron en los 40 y que salvo por breves períodos de tiempo continúan en la actualidad, fue desarrollar la industria. Sin embargo, en los hechos cuando se adoptaron estas políticas, la industria había estado creciendo a una tasa tanto o más elevada que el sector agropecuario. Como muestra el siguiente cuadro, bajo

economía abierta el desarrollo industrial de Argentina fue más acelerado que bajo elevado proteccionismo.

Cuadro 1.5: Tasa promedio de crecimiento industrial (%)

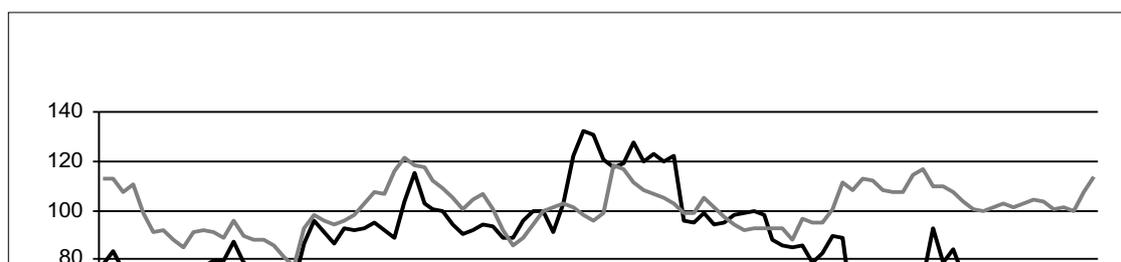
País	1870-1839
Argentina	7,0
Estados Unidos	4,0
Países industriales	3,5

Fuente: Elaborado con datos en Williamson (2010).

La segunda paradoja está relacionada con un presunto uso de las políticas comerciales para lograr objetivos de redistribución de ingresos. Si bien los breves comentarios anteriores muestran que la sociedad Argentina no tolera distribuciones muy regresivas del ingreso, también muestran que las barreras sobre las exportaciones generan tarde o temprano, desaceleración económica. Esto no quiere decir que la renta de la tierra debiera ser exclusivamente propiedad de sus dueños como lo fue hasta alrededor de 1930/40. Solo quiere decir que los instrumentos de política comercial que se han usado durante casi ocho décadas no han sido exitosos en lograr su objetivo. Las barreras sobre las exportaciones han sido mucho más un disparador de desaceleración económica que de igualador de ingresos.

El desafío pues está en lograr un equilibrio distributivo sin frenar el desarrollo económico y como ilustra el siguiente gráfico, la experiencia de algunos países como Australia muestra que esto es posible en el marco de una economía abierta. Muchos factores pueden explicar las tendencias de largo plazo de una sociedad aparentemente mucho más igualitaria en Australia que en Argentina incluyendo menores tasas de inmigración, de crecimiento poblacional y crecientes niveles de educación (hasta haberse convertido en un exportador neto de este servicio). Sin embargo, también se puede argumentar que Australia pudo hacer todo esto y más porque contó con recursos abundantes surgidos de un modelo de economía abierta prácticamente sin barreras sobre sus exportaciones permitiendo de esta manera sacar un gran provecho de sus recursos productivos (Anderson y otros 2007).

Grafico 1.3: Distribución funcional del ingreso: Argentina y Australia comparadas



Fuente: Gerchunoff y Fajgelbaum (2005).

Capítulo 2: Evolución de las barreras sobre las exportaciones agropecuarias y agro industriales desde 2002

2.1 Introducción

Este capítulo analiza las principales distorsiones de precios ocasionados por las principales políticas agropecuarias aplicadas desde 2002. Este capítulo analiza primero la evolución de los derechos de exportación ubicándola en el contexto económico interno y externo de los últimos años. Luego se resaltan los impactos negativos que tiene el control de cambios sobre la producción agropecuaria y agroindustrial. Le sigue un breve resumen de la política de subsidios fiscales directos que estuvo vigente entre 2007 y fines de 2010 y que estaba dirigido principalmente a algunos sectores agroindustriales. Finalmente, se presenta un análisis introductorio al impacto de las restricciones cuantitativas. El capítulo concluye con un resumen y la presentación de un esquema simplificado de cómo parece funcionar la asignación de recursos y los flujos de inversión durante periodos de elevada protección y discriminación contra el sector agropecuario.

2.2 Las tasas y la recaudación por derechos de exportación

Luego de una década en que fueron prácticamente inexistentes, los derechos de exportación fueron reintroducidos en Marzo de 2002 para ayudar a paliar las consecuencias sociales de la histórica crisis desatada por el colapso de la convertibilidad en diciembre de 2001. A partir de entonces la recaudación por derechos de exportación paso de ser prácticamente nula a rápidamente creciente tendencia que hasta fines de 2008 estuvo determinada tanto por modificaciones de las alícuotas, como por precios internacionales crecientes.

Cómo se explican dos políticas tan opuestas respecto a la imposición sobre la producción primaria entre la década del 90 y la aplicada durante los últimos años? Nadie que sepamos, ha puesto en duda la necesidad y la urgencia social del momento de crisis de 2001/2002 asociado a la urgencia para paliar la gravísima crisis social como también, intentar amortiguar el aumento en el precio de los alimentos frente a la gran devaluación de la moneda.

Sea como sea, a partir de 2002 y durante varios años, la recaudación por derechos de exportación tomo una importancia creciente aunque más recientemente ha menguado. Durante 2014 la recaudación por derechos de exportación representó alrededor de 1,9%

del PBI¹¹. Con el propósito de contar con una estimación de la tendencia de la recaudación por derechos se usó una muestra representativa de productos agropecuarios y se procedió a multiplicar los valores exportados por las respectivas tasas (la muestra de productos con las respectivas posiciones arancelarias se incluye en el apéndice 1 de este capítulo).

Cuadro 2.1: Evolución de la tasas por derechos de exportación (%)

Productos	Fechas en que se modificaron las alícuotas								
	03/02	04/02	08/02	11/05	01/07	11/07	03/08	07/08	12/08 y actual
Maíz	10	20	20	20	20	25	27	25	20
Sorgo	10	20	20	20	20	20	20	20	20
Trigo	10	20	20	20	20	28	28	28	23
Cebada	10	20	20	20	20	20	20	20	20
Arroz (sin cáscara)	10	10	0	5	5	5	10	5	5
Girasol	13,5	23,5	23,5	23,5	23,5	32	41	32	32
Harina de girasol	5	20	20	20	20	30	37	30	30
Aceite de girasol	5	20	20	20	20	30	37	30	30
Soja	13,5	23,5	23,5	23,5	27,5	35	44	35	35
Harina de soja	5	20	20	20	24	32	40	32	32
Aceite de soja	5	20	20	20	24	32	40	32	32
Maní	10	20	10	10	10	10	23,5	10	23,5
Aceite de maní	5	20	20/0	5	5	5	5	5	5
Semilla de algodón	13,5	23,5	23,5	13,5	13,5	13,5	13,5	13,5	13,5
Fibra de algodón	10	10	10	5	5	5	5	5	5
Otras MOA	5	5	5	5	5	5	5	5	5

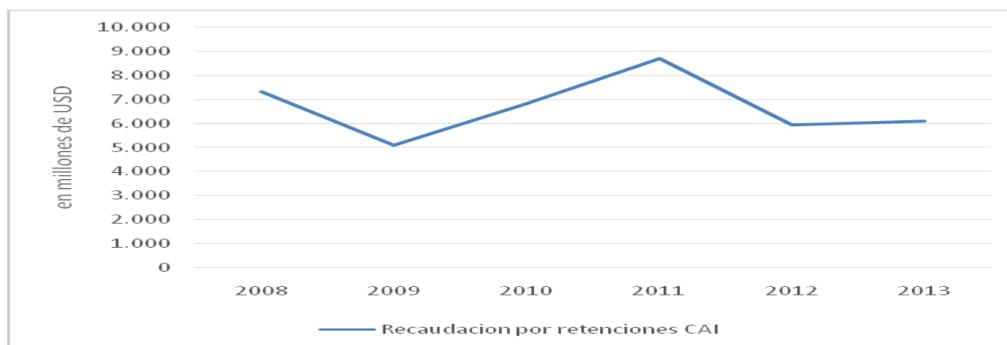
Fuente: Regúnaga y Tejeda (2015).

El gráfico 2.1 muestra la tendencia de la serie resultante entre 2008 y 2013 observándose que fluctuó entre un mínimo de unos USD5.000 millones en la crisis de 2009, a poco menos de USD9.000 millones en 2011¹².

Gráfico 2.1: Recaudación por derechos de exportación de una muestra representativa de productos agropecuarios y agroindustriales

¹¹ Durante 2014 la recaudación por derechos de exportación sumó \$84.088 millones (www.afip.org) mientras que de acuerdo al Banco Mundial el PBI de ese año fue de unos USD 540.000 millones. Según estadísticas del Banco Nación, el tipo de cambio oficial promedio durante 2014 fue de \$8,12 por dólar.

¹² Las exportaciones a nivel de 6 dígitos de la nomenclatura se tomaron de trade map que al momento de redactar esta sección, aun no había publicado los valores de 2014.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo al texto.

Al momento de preparar estas simulaciones aun no se contaba con los datos completos de 2014 por lo cual se recurrió a las estimaciones presentadas en el siguiente cuadro que muestra una proyección de la recaudación por derechos de exportación de los principales grupos de productos agropecuarios y agroindustriales. Según esta estimación, durante este año la recaudación por derechos de exportación de la muestra ascendió a \$64.401 millones que valuada al tipo de cambio promedio de 2014 (\$8,1 por dólar) fue de unos USD7.951 millones o 1,5% del PBI. Por su parte, dado que la AFIP anunció una recaudación total por derechos de \$84.088 millones se concluye que la contribución de la muestra de productos de la CAI representó 77% de este total¹³.

Contextos externos e internos

Como se enfatizó en el capítulo 1, la visión de los 90 era que las barreras sobre el comercio internacional habían perjudicado el crecimiento económico y el desarrollo social. El modelo de los 90 fue uno de economía abierta en el cual por un lado los derechos de exportación fueron prácticamente eliminados y por el lado de las importaciones se implementó una importante liberalización unilateral y el país al igual que el resto de América Latina, adhirió a los Acuerdos de la OMC (Organización Mundial de Comercio).

Cuadro 2.2: Recaudación proyectada por derechos de exportación sobre productos agropecuarios y agroindustriales durante 2014 (millones de pesos)

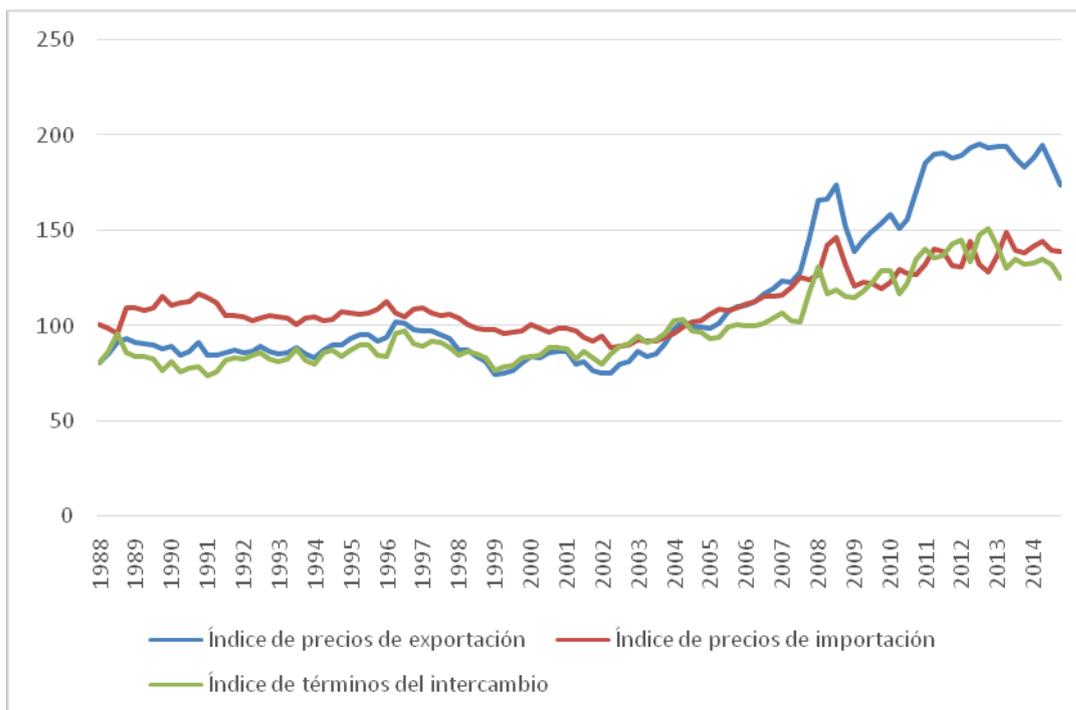
¹³ Al no incluir exactamente los mismos productos la comparación entre 2013 y 2014 es solo aproximada. También cabe destacar que algunas agroindustrias como biodiesel y alimento para animales están excluidas en ambas muestras.

Categoría	Recaudación estimada	Cobertura
Complejo soja	53.006	Soja, aceite de soja y subproductos
Complejo girasol	914	Girasol, aceite de girasol, y subproductos
Maíz	7.640	Maíz, maíz orgánico y maíz flint embolsado
Trigo y derivados	556	Trigo, trigo pan y harina de trigo
Sorgo	378	Sorgo y sorgo orgánico
Cebada	1.078	Cebada y malta
Maní	340	Maní y maní confitería
Arroz	215	Arroz y arroz orgánico
Maíz pisingallo	122	Maíz pisingallo
Porotos	53	Porotos y porotos orgánicos
Otros	100	---
Total derechos granos, aceites y subproductos	64.401	---=

Fuente: Calzada y Rossi (2015).

Respecto al contexto económico internacional, debe recordarse que los 90 estuvieron caracterizados por precios de las exportaciones relativamente bajos en relación a los que han prevalecido desde el comienzo del presente milenio. Esto se aprecia con claridad en la evolución del índice de precios de las exportaciones y los términos del intercambio presentados en el siguiente gráfico mostrando que salvo por la Gran Crisis de 2009, crecieron casi ininterrumpidamente desde el colapso de la convertibilidad a fines de 2001 hasta fecha muy reciente. Según estimaciones de la CEPAL, desde principios del siglo XX Argentina no había enfrentado términos del intercambio tan favorables.

Gráfico 2.2: Índice del precio de las exportaciones, importaciones y términos del intercambio



Fuente: INDEC.

También como muestra el gráfico 2.3 el tipo de cambio real de aquellos años fue mucho más bajo que el que predominó durante los primeros años de la última década. A diferencia de los precios internacionales que son exógenos, el valor del peso es más que nada un reflejo de las políticas domésticas que con su elevada inestabilidad ha tenido un impacto significativo en retardar el crecimiento de los sectores transables y particularmente sobre los sectores agropecuario y agroindustrial¹⁴.

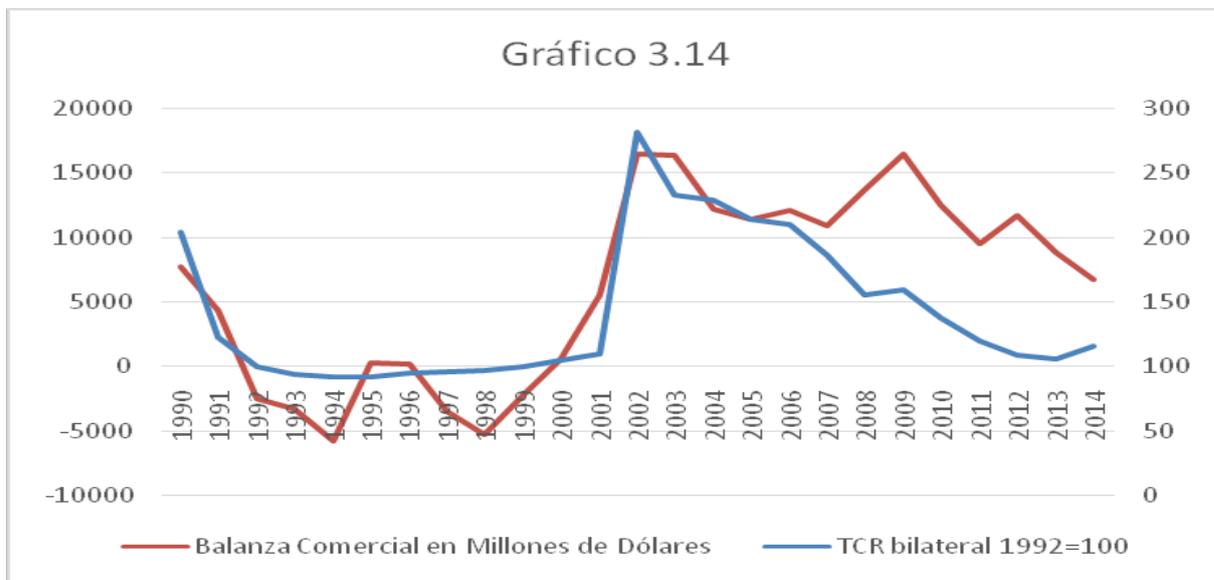
2.3 Algunos aspectos de la economía política de los derechos de exportación

Durante los 90, estos hechos (bajos precios internacionales y creciente sobrevaluación del peso) redujeron la renta de la tierra de manera significativa y por lo tanto, no quedaba mucho espacio para extraer ingresos impositivos de este factor sin poner en rojo el balance económico de los productores agropecuarios. A pesar de este contexto externo influido por un extremo proteccionismo agrícola por parte de los países industriales, el sector agropecuario creció como consecuencia de políticas comerciales abiertas al comercio de bienes y servicios que impulsaron la rápida adopción de nuevas

¹⁴ Sturzenegger (2015) presenta un análisis detallado del tipo de cambio real bilateral con el dólar y multilateral con una canasta de monedas. En ambas series el tipo de cambio real está muy cerca de donde se ubicaba a fines de 2001 cuando estalló la última y muy grave crisis de Argentina.

tecnologías como la soja genéticamente modificada y maquinaria importada de última generación que incorporaba conocimientos tecnológicos de frontera (Reca 2006).

Gráfico 2.3: Tipo de cambio real contra el dólar y saldo de la balanza comercial (millones de dólares): 1990-2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC. El tipo de cambio real bilateral se estimó tomando el promedio anual del dólar oficial Banco Nación y multiplicándolo por la relación entre el índice de precios al consumidor de Estados Unidos y Argentina. Se tomaron los datos del INDEC hasta 2007 y a partir de este año el índice publicado por el Congreso.

Sea por divergentes filosofías económicas y/o por contextos internos y externos bien disimiles o ambos, a partir del nuevo milenio la posición de los nuevos gobiernos respecto a las barreras sobre las exportaciones cambio radicalmente. Dada la necesidad de contar con recursos para enfrentar la profunda crisis económica y social, la reimplantación de los derechos en Marzo de 2002 debe ser juzgada en ese contexto. Sin embargo, el instrumento legal que los reintrodujo (Resolución ME 11/2002) también incluía otros objetivos explícitamente mencionados entre los que se incluyen: i) hacer frente al “... fuerte deterioro en los ingresos fiscales, que a su vez se encuentran acompañados por una creciente demanda de asistencia para los sectores más desprotegidos de nuestro país”, ii) “...la disposición de medidas que atenúen el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos especialmente en lo relativo a productos esenciales de la canasta familiar” y, iii) adicionalmente “...se consideraran las consecuencias de eventuales alteraciones significativas en los precios internacionales de los productos agrícolas”.

Frente a este avance en la extracción de la renta agropecuaria por parte del gobierno nacional, como se comportó el campo? La evidencia disponible muestra un sector fragmentado reflejando un patrón de comportamiento observado repetidamente en Argentina y en el mundo de que cuando los intereses de un grupo están atomizados en miles de personas y/o productores, el mismo saldrá perjudicado cuando estos colisionan con los intereses de grupos más concentrados y mejor organizados sobre todo si como en el contexto de Argentina, los gobiernos los apoyan. Los intereses del campo se agrupan fundamentalmente en cuatro entidades agrupadas en lo que se conoce como la Mesa de Enlace: la Sociedad Rural Argentina (SRA que en términos generales representa las grandes unidades de la región pampeana; la Federación Agraria Argentina (FAA que representa las pymes agropecuarias); Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Coninagro (Confederación Intercooperativa Agropecuaria). El único momento en que estas cuatro organizaciones funcionaron de manera cohesionada y organizada fue cuando se opusieron a la Resolución ME 125 que en 2008 sustituyó las tasas fijas de derechos por tasas variables en función de los precios internacionales. Durante los meses que prevaleció esta resolución, el cambio conllevó un aumento drástico de las tasas efectivas que en algunos casos llegaron a valores del orden del 50% durante algunos días de precios internacionales muy elevados (a este valor llegó por ejemplo la tasa del derecho sobre las exportaciones de soja por ejemplo, Nogués 2014).

A pesar de que legalmente el Gobierno no estaba obligado, el claro apoyo de importantes grupos sociales en zonas rurales y urbanas a la posición de la Mesa de Enlace en contra de la mencionada Resolución (los productores salieron con tractores y camiones a las rutas del país), impulsó al Poder Ejecutivo a intentar darle fuerza de ley a la mencionada resolución. Sin embargo, cuando el proyecto llegó al recinto, el entonces vicepresidente de la Nación y por ende Presidente del Senado votó a favor de la eliminación de las tasas variables y este voto fue determinante del resultado negativo que obligó al gobierno a restablecer las tasas fijas en valores muy cercanos a los que prevalecían antes de la Resolución 125. Como muestra el cuadro 2.1 estos niveles aún están vigentes¹⁵.

¹⁵ Desde 2008 han habido varios paros agropecuarios (esencialmente paros de comercialización es decir, el no envío de mercadería a los mercados) sin consecuencias. Salvo el último paro efectuado en Marzo de 2015 en que la FAA se abstuvo, el resto ha sido convocado por las

Finalmente se destaca la reciente tendencia decreciente de los precios internacionales reflejada en el gráfico 2.5¹⁶. Sturzenegger y Salazni (2007) han argumentado que en el pasado ante situaciones similares de caídas de precios y sobrevaluación de la moneda, los derechos de exportación han sido disminuidos con el propósito de no dañar en demasía la ecuación económica de los productores primarios. Sin embargo y a pesar de la tendencia con impactos negativos sobre la rentabilidad de casi todas las variables económicas de relevancia para la producción agropecuaria, el gobierno aún no ha dado señales de modificación de tasas. En consecuencia, no llama la atención que las noticias periodísticas están anunciando una caída del 30% en el área sembrada con trigo en relación a la anterior campaña y encuestas preliminares señalan riesgos crecientes que también podrían disminuir de manera significativa el área sembrada con maíz¹⁷.

2.4 Barreras sobre las importaciones: impactos sobre el sector agropecuario

El grado de discriminación en contra del sector agropecuario también está determinado por las barreras sobre las importaciones. Si bien no es central a este informe y no volverá a ser tratado en su dimensión macroeconómica, estas políticas también determinan la asignación de recursos productivos entre sectores transables y por ende, el patrón de desarrollo agropecuario. A nivel microeconómico, este proteccionismo también podría estar afectando la producción agropecuaria a través de mayores costos de los insumos producidos internamente que compiten con las importaciones como por ejemplo los fertilizantes, los fungicidas y la maquinaria agrícola. Por otra parte, se desconoce el grado en que el actual control de cambios puede haber elevado el precio de estos insumos agropecuarios por encima de los enfrentados por los productores

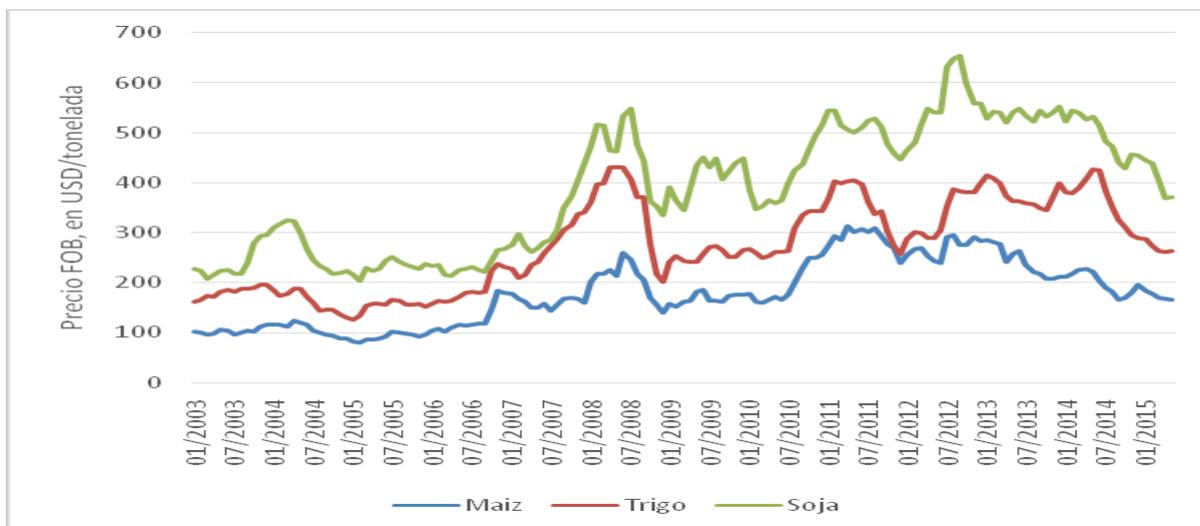
cuatro organizaciones paraguas mencionadas (ver por ejemplo <http://www.lavozdelpueblo.com.ar/nota-24781-la-mesa-de-enlace-dividida-lanz-un-paro-agropecuario>). La Federación Agraria se abstuvo luego de negociar con el gobierno una política de reintegros que se abonarán a pequeños y medianos productores rurales. Durante los últimos años el gobierno ha diseñado otros programas de compensación a pequeños productores cerealeros, lecheros y ganaderos que parecen no haber perdurado en el tiempo ni parecen haber tenido un impacto significativo. Ver análisis en el Capítulo 5.

¹⁶ Esta tendencia está influenciada por el menor crecimiento mundial y el aumento de los stocks que para el caso por ejemplo del trigo están llegando a los niveles más elevados de los últimos años (ver por ejemplo [www.agroeducación](http://www.agroeducacion.com.ar), No.765). Más recientemente en Agosto de 2015, la devaluación del renminbi y la desaceleración del crecimiento de China promete acentuar la baja de los productos primarios.

¹⁷ Por el momento, las promesas de los principales candidatos presidenciales en el sentido de una eliminación de muchas barreras sobre las exportaciones agropecuarias parecen estar teniendo efectos muy limitados en las decisiones de los productores.

agropecuarios de economías más abiertas y con acceso fluido a las importaciones como Brasil y Uruguay. Sin embargo, lo más probable es que esto sea así.

Gráfico 2.4: Precios internacionales de los cereales: trigo, maíz y soja (dólares por tonelada): 2003-2014



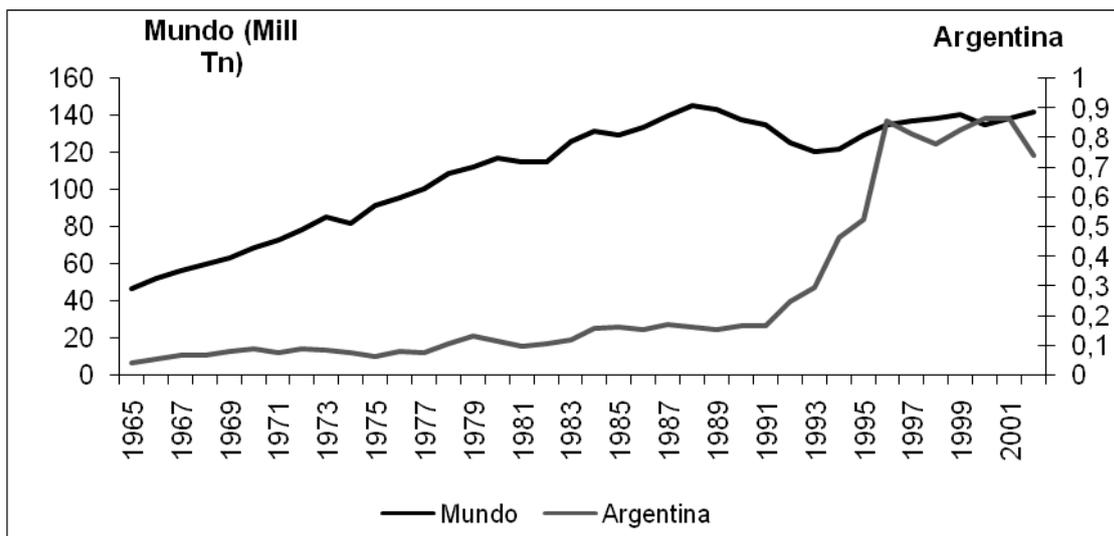
Fuente: Ministerio de Agricultura

Esto ha ocurrido en el pasado y un ejemplo saliente como muestra el siguiente gráfico, fueron los fertilizantes. Dada la elevada protección otorgada a la empresa monopolista local y los bajos precios pagados a los productores rurales como consecuencia de elevadas barreras sobre las exportaciones, la Argentina demoró su adopción durante muchas décadas (gráfico 2.5). De acuerdo a un estudio de Reca (2008), el costo de proteger este monopolio fue equivalente al menos el valor de una cosecha. Como muestra el siguiente gráfico, esta situación cambió con la apertura comercial de los 90¹⁸.

Al igual que con las exportaciones agropecuarias, los gobiernos de la última década también revirtieron la apertura unilateral hasta un punto tal que según los

Gráfico 2.6: Tasa de adopción de fertilizantes: Argentina y el mundo

¹⁸ El trabajo de Sturzenegger (2015) actualiza las estadísticas del uso de fertilizantes y otros insumos que indican un continuo crecimiento a medida que la cantidad cosechada se fue expandiendo en años recientes. Sin embargo, también sugiere que en las cosechas más recientes a medida que la moneda se ha ido sobre valorizando, el paquete tecnológico usado en la producción agropecuaria se está quedando rezagado.



Fuente: Reca (2008).

fallos emanados del Mecanismo de Solución de Controversias de la OMC (Dispute Settlement Body, DSB) los instrumentos utilizados (licencias automáticas, licencias no automáticas y DJAI) violaron varios Acuerdos multilaterales¹⁹.

En términos de integración al sistema multilateral, un próximo gobierno deberá decidir cómo y cuando el país se vuelva a posicionar como un “Miembro normal” de la OMC que caracteriza a la gran mayoría de países. También se recuerda que el control de cambios se continúa aplicando en una situación donde la gran mayoría de monedas del mundo se han depreciado en relación al dólar incluyendo de una manera bastante pronunciada, la de dos de algunos de sus principales socios comerciales como Brasil y la Unión Europea (UE).

El conjunto de estos efectos (caída de los precios internacionales, creciente sobrevaluación del peso, devaluación de las monedas internacionales frente al dólar) determinan una situación de creciente vulnerabilidad que continúan originando caídas

¹⁹ Dados los daños ocasionados a los otros países Miembros, el fallo del DSB permite a la OMC autorizar medidas de represalia contra las exportaciones de Argentina algunas de las cuales podrían recaer sobre productos agropecuarios. El fallo del Tribunal puede ser consultado en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=126686,126687,124557,120898,120065,116986,113738,50956,104754,103748&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch. Argentina le ha notificado a la OMC que levantará estas barreras antes del 31/12/2015. Baracat y otros (2013) presentan una discusión detallada de las medidas proteccionistas como las licencias de importación (automáticas y no automáticas) aplicadas casi desde los comienzos de la administración de Nestor Kirchner como también, de las discusiones internas dentro de la OMC que originaron esta controversia y el fallo del DSB.

de la rentabilidad que amenazan afectar la siembra y cosecha de la campaña 2015/2016 de una manera muy significativa.

2.5 Los subsidios fiscales

En la escalada de precios internacionales de los principales cereales y carne vacuna durante 2007 y 2008, el Gobierno recurrió a otros dos instrumentos de amortiguación: los subsidios fiscales y las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones. Los subsidios fiscales fueron instaurados en 2007 y perduraron hasta principios de 2011 cuando fueron desmantelados repentinamente. El siguiente cuadro presenta algunos números que ilustran la importancia que esta política llegó a tener.

Cuadro 2.3: Subsidios fiscales directos distribuidos por la ONCCA a productos agropecuarios y agroindustriales: 2007/2010

Producto	Monto subsidio autorizado (millones de pesos)
Molinos harineros	1.717
Lácteos	616
Carne aviar	1.275
Feedlot carne bovina	1.324
Total todos los productos	6.451

Fuente: Nogués (2014) Cuadro 5.

El cuadro presenta los pagos autorizados para cuatro sectores entre 2007 y 2010: molinos harineros, empresas lácteas, procesadores de carne aviar y feedlots ganaderos que en conjunto recibieron unos \$4.900 millones de pesos. Si bien estos fueron algunos de los principales sectores subsidiados, hubo otros que recibieron subsidios de menor cuantía como productores de leche y trigo. Usando el tipo de cambio oficial, una estimación aproximada indica que mientras este programa estuvo operativo, la ONCCA –organismo del Ministerio de Agricultura que hasta principios de 2011 fue responsable de distribuir estos subsidios- autorizó pagos promedio de unos USD 600 millones por año (Nogués 2014). Es de interés destacar que la fuerte discriminación contra la producción ganadera por un lado y los importantes niveles de subsidio a la carne de pollo por el otro (tanto subsidios fiscales como subsidio al insumo maíz), originaron un acelerado crecimiento de la agroindustria de carne aviar tema que será analizado más adelante.

2.6 Las restricciones cuantitativas

A principios de 2006 repentinamente el gobierno implementó restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de trigo y carne vacuna y posteriormente reforzó las aplicadas sobre el maíz. Al eliminar la competencia del segmento exportador, el precio que los exportadores beneficiados con los permisos les pagan a los productores primarios se ubica por debajo del precio internacional neto de los derechos de exportación llamado usualmente precio FAS (free along ship)²⁰. Esta brecha entre precios de mercado y precios FAS puede estimarse de manera aproximada y a partir de acá surge un equivalente ad valorem de las restricciones cuantitativas. Las mediciones serán presentadas más adelante y siguen la metodología presentada en el apéndice 2 de este capítulo (determinación del equivalente ad valorem de las restricciones cuantitativas). Es importante destacar que esta equivalencia es solo numérica y de ninguna manera refleja los efectos económicos negativos totales que las restricciones cuantitativas tienen sobre las decisiones de los productores. Esto se debe a que las mismas generan un importante aumento de la incertidumbre respecto a una política basada en derechos de exportación. Esta mayor incertidumbre surge como consecuencia de factores tales como: i) la distribución en la asignación de los permisos de exportación; ii) la cantidad total que se autorizara para exportar de granos y carne vacuna y, iii) cómo estas decisiones pueden llegar a impactar sobre los precios. Debido a estas consideraciones, los productores primarios enfrentan no solo las incertidumbres normales de los mercados internacionales sino también, los riesgos asociados con una política discrecional. Como se verá, en los casos de trigo y carne vacuna, el costo de la política de restricciones cuantitativas en términos de toneladas perdidas de producción ha sido exageradamente elevado.

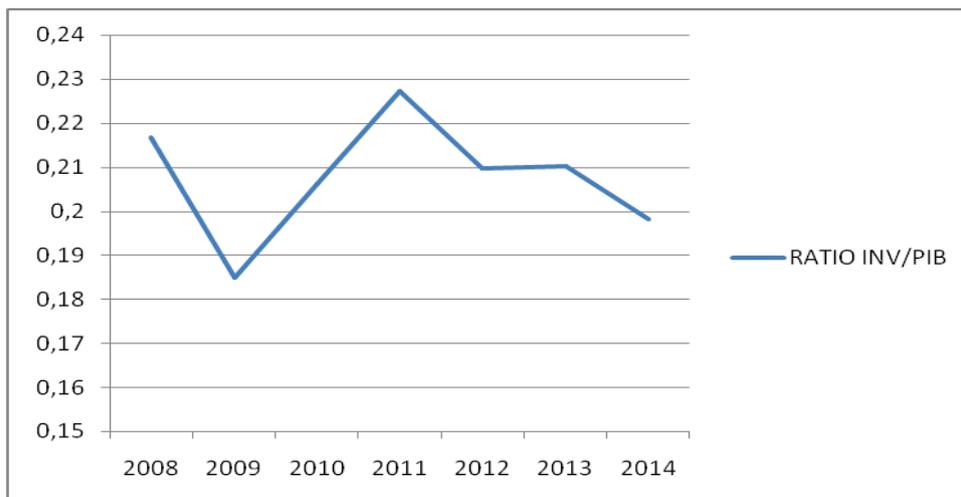
2.7 Inversión y proteccionismo

²⁰ Hasta principios de 2011, los permisos de exportación fueron administrados por la ONCCA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario) a través de Registros de Operaciones de Exportación usualmente conocidos como ROE verde para las exportaciones de cereales y ROE rojo para las exportaciones de carne. La ONCCA dependía del Ministerio de Agricultura (MINAGRI) pero inesperadamente, a principios de 2011 la misma fue clausurada y la administración de los ROE pasó a una oficina dependiente del Ministerio de Economía: UCESCI (Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno).

La experiencia histórica sintetizada en el capítulo 1 muestra que cuando el proteccionismo y la discriminación contra las exportaciones agropecuarias se hicieron intensos, las inversiones se resintieron (Nogués 2011). Si bien no hay datos recientes discriminados por sectores y no podemos conocer los niveles y la tendencia de la inversión agropecuaria, lo cierto es como muestra el Gráfico 2.6 que desde que se implementó el control de cambios en 2011, la inversión agregada en relación al producto ha venido disminuyendo.

La tendencia declinante de la inversión durante los últimos años no habría sido ajena a la política comercial y en particular, al control de cambios y la inestabilidad de las barreras sobre las exportaciones. Si es así, esta política no solo se tradujo en menores ingresos por mala asignación de los recursos, pero también habría producido un desplazamiento relativo de la frontera productiva de la economía hacia adentro es decir, a un potencial productivo disminuido. También es posible que parte de la inversión extranjera que con mejores políticas se hubiera dirigido a los sectores agroindustriales, se haya desviado hacia otros mercados²¹.

Gráfico 2.6: Relación de inversión a PBI



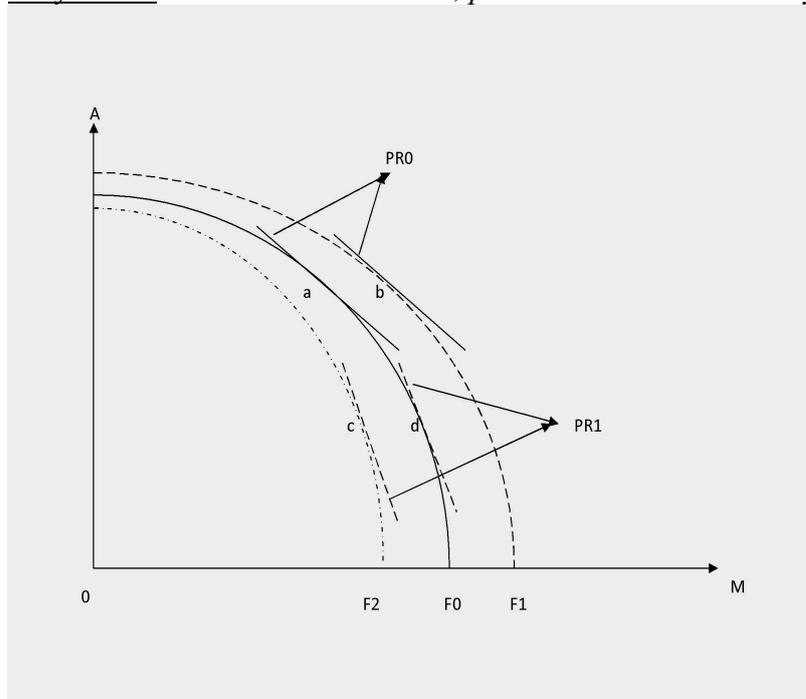
Fuente: Ministerio de Economía (Oferta y Demanda Globales- 2004).

²¹ China por el contrario permanece activa en sus adquisiciones de tierras aunque dadas las incertidumbres por las que atraviesa Argentina, no está claro que el país sea un destino más preferido que otros en América Latina (Myers y Jie 2015).

El siguiente gráfico que muestra tres fronteras de posibilidades de producción entre alimentos (A) y manufactura (M), ayuda a ilustrar lo que ocurre en presencia de elevada represión comercial. El efecto usualmente destacado de las políticas proteccionistas es mover los precios relativos enfrentados por los productores en favor de la manufactura y en contra de la producción de alimentos por ejemplo, de PRO a PR1 con el punto de producción desplazándose de “a” hacia “d” donde se produce más manufactura y menos alimentos²².

Sin embargo, al aumentar la protección a niveles muy elevados, la tasa de inversión se desacelera y por lo tanto en relación a lo que podría haber ocurrido bajo políticas más abiertas y competitivas, la frontera de posibilidades de producción se mueve hacia adentro de F0 hacia F2 sufriendo la sociedad un doble costo: 1) por la mala asignación de factores como consecuencia de la protección (movimiento de “a” hacia “d”) y, 2) por un potencial económico disminuido. Si esto es así, entonces la eliminación del control

Gráfico 2.8: Barreras comerciales, producción de alimentos y acumulación de capital



de cambios y las barreras sobre las exportaciones originará no solo una mejor asignación de los recursos productivos sino también, un aumento en la tasa de inversión

²² Se supone que la economía está funcionando sobre la frontera de posibilidades aunque la explicación vale para el caso de que funcione dentro de la misma es decir, con rasgos de absoluta ineficiencia donde se requiere más trabajo y más capital por unidad producida en relación a una economía competitiva (Nogués 2011).

y por ende un crecimiento más acelerado durante el proceso de convergencia desplazándose la frontera de F2 hacia F1. Suponiendo que la apertura implica volver a los precios relativos vigentes con anterioridad a las medidas proteccionistas (PR0), el nuevo equilibrio productivo podría ubicarse en un punto como “b” donde en relación a “c” se produce más alimentos y más manufactura que bajo los precios proteccionistas PR1²³.

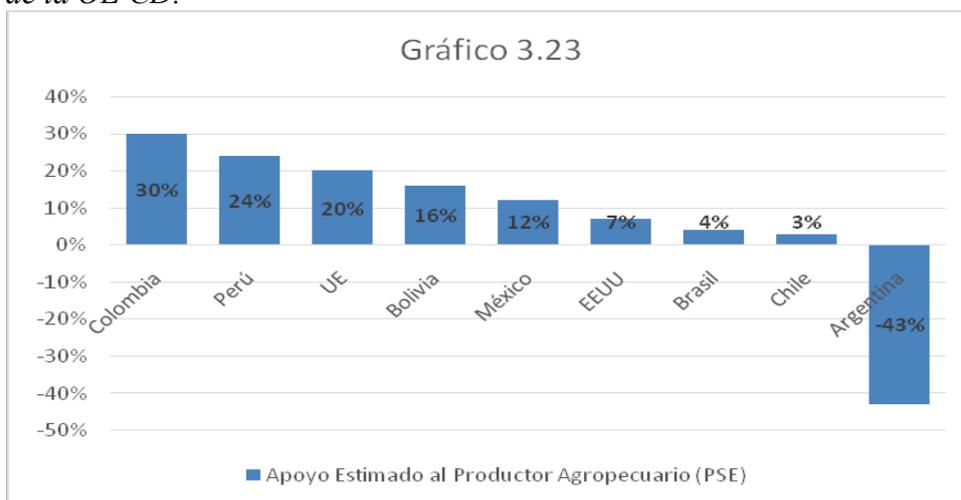
2.8 Conclusiones

1. El contraste entre la visión de una economía abierta y las políticas comerciales de la última década es llamativa y muy única entre los Miembros de la OMC. Pocos países han experimentado cambios tan drásticos en tan poco tiempo.
2. Si bien inicialmente en 2002 los derechos de exportación fueron implementados para recaudar fondos y mantener algún control sobre la crisis y el precio de los alimentos, su mantenimiento en el tiempo mientras la economía crecía aceleradamente y el desempleo disminuía indica que este instrumento se transformó en un extractor de la renta de la tierra a favor del gobierno.
3. Como se dijo en el punto 1, el tema principal no es tanto la determinación de a quién pertenece esta renta, sino el hecho de que durante décadas la misma se ha convertido en algo parecido a un botín que es extraído en ausencia de reglas predecibles sobre su distribución.
4. La visión de la última década no está alejada de la que ha predominado desde alrededor de 1930/40 a favor del aislamiento comercial que se contrapone con el desafío social que implica abrir la economía y competir en los mercados internacionales. Las políticas de la última década han sido tan burdas que han violado abiertamente varios acuerdos multilaterales de la OMC.
5. La actual cultura refleja una sociedad miedosa de la competencia internacional y uno de los grandes desafíos es cambiar la misma a favor de ideas que pregonen el concepto de que en la competencia internacional el país tiene mucho más para ganar que para perder.

²³ Es importante destacar que muchos permisos de importación son autorizados a cambio de inversiones y/o de exportaciones. La caída de las inversiones en relación al PBI debe también ser evaluada contra el marco de estos controles gubernamentales. En Baracat y otros (2013) se discuten varios ejemplos de estas condiciones para acceder a divisas incluido un compromiso al que tuvo que acceder John Deere para ser autorizada a importar.

6. A pesar de las barreras contra las exportaciones, la economía agropecuaria de los últimos años floreció gracias a los elevados precios internacionales que en la historia de los últimos 100 años fueron excepcionales.
7. Están surgiendo claras señales de una fuerte desaceleración del crecimiento agropecuario explicado por factores tales como: i) una apreciación creciente del peso, ii) un control de cambios que ha desacelerado el proceso de inversión y que tiene el potencial de elevar considerablemente el costo relativo de algunos insumos por encima de lo que pagan los productores de países competidores y, iii) una disminución importante de los precios internacionales de los productos agropecuarios. A lo largo de este proceso se han mantenido las muy elevadas barreras vigentes desde 2008.
8. Al descuento originado por los derechos de exportación sobre los precios FOB recibidos por los productores, en el caso del maíz, trigo y carne vacuna, se agregan descuentos significativos originados por las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones vigentes desde 2006.
9. Como muestra el siguiente gráfico, bajo sus actuales políticas, Argentina se ubica entre los países que más discriminan contra su sector agropecuario.

Gráfico 2.9: Apoyo al productor (producer surplus equivalent, PSE, en la terminología de la OE CD.



10. Finalmente hay otro daño que queda escondido detrás de lo que han sido años caracterizados por una creciente área sembrada con cereales que paso de 27 millones de hectáreas promedio en el período 1995/2004

(<http://www.ucema.edu.ar/conferencias/download/2010/20.08.pdf>) a 37

millones de hectáreas durante 2014/15

(<http://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/infoboletinsemanal.aspx?IdArticulo=981>) y por ende, una producción creciente de cereales. Este daño puede conjeturarse de la siguiente manera. Durante las campañas más recientes, el país ha producido unas 100 millones de toneladas de cereales mientras que bajo una economía abierta podría estar produciendo unas 30 millones de toneladas adicionales. La posibilidad de que esto sea así queda evidenciada bajo dos supuestos: i) que la elasticidad precio de largo plazo de la oferta agropecuaria sea cercana a la unitaria y que, ii) la tasa promedio equivalente del conjunto de barreras sobre las exportaciones de cereales se ubica entre 30% y 40% del precio FOB²⁴.

Una decisión de avanzar sobre una reducción/eliminación de las barreras sobre las exportaciones que a nuestro entender impulsaría el crecimiento agropecuario y la rápida generación de divisas en un contexto internacional de relativo estancamiento y caída de precios, enfrenta desafíos de corto plazo que deben analizarse con cuidado. El objetivo de los siguientes capítulos es ofrecer metodologías y simulaciones de algunos de los impactos más sensibles que una política de liberalización de las exportaciones agropecuarias tendría en el corto plazo. La discusión comienza con los impactos sobre la recaudación impositiva y su distribución entre la nación y las provincias.

Apéndice 1 del Capítulo 2: Principales productos y posiciones arancelarias de las cadenas agroalimentarias usadas en la elaboración del gráfico 2.1

Codigo	Descripción	Tasa
1001.10.90	Trigo duro, excluido para la siembra	23%
1001.90.90	Trigo, los demás. Excluido para la siembra.	23%
1005.90.10	Maíz, los demás. En grano (1)	20%
1005.90.90	Maíz, los demás. Excluidos los granos	20%
1101.00.10	Harina de trigo	13%
1201.00.90	Habas de soja, excluidas para la siembra	35%
1206.00.90	Semilla de girasol, excluidas para la siembra.	32%
1208.10.00	Harina de habas de soja	32%

²⁴ Otros autores han llegado a conclusiones similares para los cereales y la carne vacuna. Véase por ejemplo la presentación de Oliverio y López (2015) en el XXIII Seminario Anual de Producir Conservando (www.producirconservando.org.ar). .

1507.10.00	Aceite de soja en bruto.	32%
1507.90.11	Aceite de soja refinado, envasado.	32%
1507.90.19	Aceite de soja refinado, a granel.	32%
1507.90.90	Aceite de soja, los demás.	32%
1512.11.10	Aceite de girasol	30%
1512.19.11	Aceite de girasol o cártamo refinado, envasado	30%
1512.19.19	Aceite de girasol o cártamo refinado, los demás 30	30%
1517.90.10	Mezclas de aceites refinados, envasados (4)	32%
1517.90.90	Mezclas, preparaciones alimenticias y demás productos que contuvieren aceite de soja (5)	20%
1901.20.00	Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería (6)	5%
1901.90.90	Las demás mezclas y preparaciones a base de harina, almidón o fécula (6)	5%
2304.00.10	Harina y "pellets" de soja	32%
2304.00.90	Tortas y expeler de soja	32%
2306.30.10	Tortas, harinas y "pellets" de girasol	30%
2306.30.90	Expeller de girasol	30%

Fuente: Porto (2009).

Apéndice 2 del Capítulo 2: Determinación del impacto sobre los precios al productor (equivalente ad valorem) de las restricciones cuantitativas

Definiendo FAS_j (free along ship) como el precio dólar FOB por tonelada de producto j neto de derechos sobre las exportaciones (e_j):

$$FAS_j = FOB_j (1 - e_j)$$

la brecha de precio creada por las RCs o el valor dólar de la renta por tonelada exportada (R_j) está dado por:

$$R_j = FAS_j - MP_j (1)$$

donde MP_j es el precio de mercado interno por tonelada de j publicado por el Mercado a Término de Buenos Aires (Matba). Por lo tanto, el equivalente ad valorem de las restricciones cuantitativas (%R_j) puede aproximarse por:

$$\%R_j = R_j / FOB_j = (FAS_j - MP_j) / FOB_j (2)$$

Capítulo 3: Impactos fiscales de una disminución/eliminación de las barreras sobre las exportaciones

3.1 Introducción

Este capítulo analiza los impactos fiscales de una reducción/ eliminación de las barreras sobre las exportaciones mientras que los dos siguientes capítulos cuantificarán los impactos de esta eliminación sobre los precios internos tanto los recibidos por los productores como los pagados por los consumidores concluyendo con simulaciones sobre los costos de la canasta básica inducidos por la eliminación de las barreras. Por su parte, el Capítulo 5 discute posibles efectos de esta eliminación sobre el empleo agropecuario y agroindustrial.

La exposición sigue los lineamientos del gráfico 3.1. Esencialmente, una eliminación de los derechos tiene dos efectos inmediatos: reduce la recaudación tributaria y aumenta los precios internos y a partir de acá se generan varias consecuencias. El aumento de precios recibidos por los productores primarios genera un aumento de sus ingresos²⁵. Por otra parte, los aumentos de precios se trasladan a los consumidores aunque por la experiencia que se analizará, de una manera amortiguada (C.4)²⁶. Parte de este efecto negativo se compensa con el aumento del empleo en los sectores que se expanden (C.5) pero solo algunos de estos ganadores se superponen con los perdedores es decir personas y familias que enfrentan precios de los alimentos más elevados pero cuyas perspectivas de empleo e ingresos no mejoran en una proporción que en el corto plazo los compense plenamente. Esta consideración será un determinante crítico de la política social que será necesario implementar ante los aumentos de precios de los alimentos consecuentes con una liberalización.

Por el lado de los ingresos fiscales, la pérdida de recaudación está parcialmente amortiguada por mayores ingresos provenientes de otros impuestos como el impuesto a

²⁵ El efecto sobre la agroindustria es más moderado y en el corto plazo podría generar fuerzas recesivas debido a que como se verá, la eliminación de barreras aumenta los costos relativos de importantes insumos primarios usados por algunos sectores de la agroindustria como por ejemplo, el maíz usado en la alimentación de animales.

²⁶ Entre paréntesis se indica el capítulo donde está tratado el tema.

las ganancias y el IVA (impuesto al valor agregado) (C.3)²⁷. Si bien una parte sustantiva del recupero se produce en el mismo año fiscal, otra parte se produce con un desfase temporal que es importante evaluar con cuidado. De todas maneras, la eliminación de los derechos de exportación dejará un bache fiscal actualmente algo menor que en años recientes como consecuencia de la disminución de los precios internacionales de los últimos meses. Este trabajo propone cerrar el bache remanente con un impuesto sobre la tierra libre de mejoras²⁸. El otro efecto significativo de la eliminación de los derechos está referido al impacto positivo de esta sustitución sobre el federalismo fiscal y la distribución de los ingresos tributarios totales entre Nación y Provincias (C.3).

También se cuantifica de manera preliminar el impacto sobre la recaudación fiscal de eliminar las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de carne vacuna, maíz y trigo. El impacto más significativo se produciría con la eliminación de las restricciones sobre las exportaciones de carne vacuna (C.3) pero por otra parte, esta eliminación tiene un efecto crítico sobre el costo de la canasta básica (C.4) que deberá considerarse cuidadosamente en el diseño de la política social.

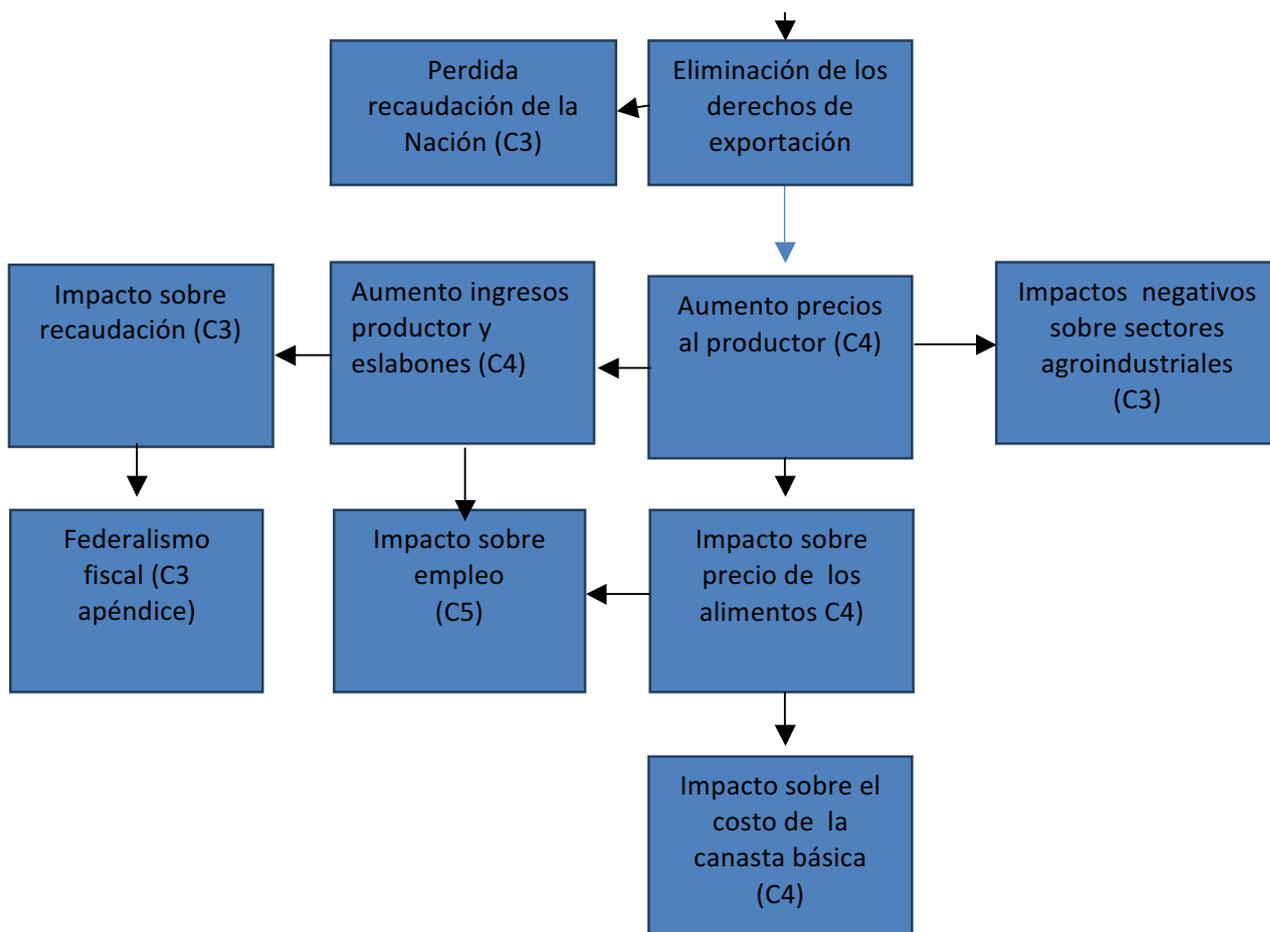
Uno de los temas más sensibles para un gobierno que decide avanzar con un proyecto de disminuir las barreras sobre las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales es el referido a la recaudación impositiva que se deja de cobrar. Al respecto las preguntas a contestar se refieren a la recaudación que sacrifica la tesorería y como se logra un nuevo equilibrio presupuestario. Otra dimensión significativa se refiere al federalismo fiscal. Durante los últimos años, los derechos de exportación han sido uno de las más importantes fuentes de recaudación de la tesorería pero a diferencia de los dos que le anteceden en importancia (impuesto a los ingresos y el impuesto al valor agregado) la recaudación por derechos no es coparticipada: esta recaudación es asignada discrecionalmente por el poder ejecutivo.

Gráfico 3.1: Eliminación de los derechos de exportación: impactos de estática comparada sobre la recaudación, los precios recibidos por los productores, el precio de los alimentos y el empleo

Evolución de tasas
y recaudación por
derechos (C2)

²⁷ Entre paréntesis se indica el capítulo en el cual el tema es tratado.

²⁸ Hay varias alternativas para cerrar el bache incluyendo un impuesto a la tierra aunque este presenta desafíos de implementación. Agradezco al Dr. Lucio Reca este comentario.



Por lo tanto, un gobierno que decide avanzar sobre la eliminación de los derechos sobre las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales debe estar dispuesto a administrar sin contar con esta fuente de recursos discrecionales. Dada la magnitud que ha tenido la recaudación por derechos de exportación durante la última década, el desafío político de eliminar esta recaudación es doble: la pérdida de ingresos de la tesorería y la administración de un sistema político acostumbrado a operar con fondos discrecionales.

Este capítulo sigue el siguiente orden de exposición. Primero y sobre la base de un trabajo que cuantificó los efectos de una eliminación de los derechos de exportación sobre la recaudación de 2008, se construye una proyección para 2015. Luego se

presenta y cuantifica una simulación preliminar de los efectos impositivos de eliminar las restricciones cuantitativas. La eliminación de las barreras sobre las exportaciones al aumentar los precios internos de los cereales, produce efectos negativos sobre algunos sectores agroindustriales que utilizan insumos primarios como trigo, maíz y soja. Se presenta una estimación de la importancia de este subsidio a los insumos de algunos sectores agroindustriales.

Las estimaciones que se presentan están basadas en varios supuestos simplificadores que deberían evaluarse con cuidado al momento de diseñarse e implementarse un levantamiento de las barreras. El objetivo entonces de la discusión que sigue es cuantificar una metodología con el propósito de guiar la dirección por donde podrían mejorarse las proyecciones.

3.2 Impactos fiscales de una eliminación de los derechos de exportación

Usualmente, el cálculo del costo fiscal de la eliminación/reducción de los derechos de exportación se presenta de una forma simplista: según este cálculo, el costo fiscal es igual a lo que se deja de recaudar por este impuesto. Una estimación más precisa parte del hecho de que los derechos de exportación reducen los ingresos y el valor agregado de los sectores afectados con lo cual su eliminación/reducción automáticamente aumenta los precios, los ingresos y el valor agregado de los mismos y sobre este incremento de ingresos y valor de ventas se aplican los impuestos tradicionales. Es decir, a través de los impuestos a las ganancias, al valor agregado y otros impuestos relacionados, el sistema impositivo compensa de manera bastante automática aunque con desfases temporales, parte de la pérdida por la eliminación de los derechos.

Como se verá, la diferencia entre el cálculo simplista y el que incorpora los efectos económicos de la política parece no ser trivial. Sin embargo, lo que usualmente ocurre es que la estimación simplista se transmite a la prensa y de acá a la opinión pública y de esta manera el debate público queda distorsionado²⁹.

²⁹A título de ejemplo, recientemente Calzada y Rossi (2015) publicaron una estimación basada en el cálculo simplista del costo fiscal de la eliminación de los derechos e inmediatamente estos números se filtraron a la prensa que publicó varios artículos incluyendo por ejemplo, “El costo

Eliminación de derechos de exportación: un ejercicio para 2008

En 2008 se recaudaron \$36.055 millones en concepto de derechos de exportación que se compara con la recaudación de los dos impuestos que le anteceden en importancia: \$77.300 millones recaudado por el impuesto a las ganancias y \$51.100 millones recaudado por el IVA. Es decir, los derechos de exportación representaron la tercera fuente más importante de recaudación tributaria y dentro de la misma se ha estimado que el 49% (\$17.669 millones) fue pagado por sectores agroindustriales (Porto 2009).

El siguiente cuadro resume las estimaciones de Porto (2009) sobre los impactos fiscales de un desmantelamiento de los derechos de exportación para 2008. El mismo tiene tres columnas: efecto fiscal consolidado; efecto fiscal sobre la Nación y efecto fiscal sobre las Provincias. Como se ha mencionado, los impuestos sobre el comercio exterior son recaudados por la tesorería nacional y asignados discrecionalmente por el Poder Ejecutivo³⁰. Por lo tanto, el efecto directo de una eliminación de estos derechos es un impacto negativo sobre la tesorería nacional de \$17.669 millones. Como consecuencia de esta eliminación, se originan efectos indirectos sobre la recaudación que Porto clasifica en: i) efecto indirecto 1 que se refiere a los mayores ingresos y valor agregado originado por los mayores precios manteniendo constante la producción y, ii) efecto indirecto 2 que intenta captar los efectos impositivos de una expansión de la oferta en respuesta a mejores precios.

Tributariamente el efecto indirecto 1 origina dos grandes fuentes de recaudación provenientes del impuesto sobre las ganancias (efecto indirecto 1a), y una mayor recaudación del IVA sobre el segmento de las ventas internas (efecto indirecto 1b).

de eliminar las retenciones al campo equivale al 5% de la recaudación”, www.elonce.com (publicado online el 12/05/2015).

³⁰ Salvo el 30% de la recaudación del Fondo Sojero (creado por Decreto 243/2009) que se distribuye de acuerdo a la ley 23.548 (coparticipación federal de recursos públicos) el resto de la recaudación por derechos de exportación es asignada discrecionalmente por el Poder Ejecutivo.

A diferencia de los derechos de exportación, estos dos grandes impuestos y otros menos importantes son coparticipados por las provincias³¹. El impacto indirecto 1 más significativo proviene de la mayor recaudación del impuesto a las ganancias (\$4.079 millones) siguiéndole en orden de importancia el IVA (\$746 millones). La mayor recaudación del impuesto a las ganancias se estima en parte a partir de los mayores ingresos que se trasladan del sector público al privado a través de mayores precios. Este cálculo se basa en una muestra de sectores que son los más beneficiados por la eliminación de los derechos incluyendo aceites y grasas animales y vegetales, semillas y frutos oleaginosos, cereales y carne. Porto supone que parte de estos mayores ingresos van a inversión (23%) y a esto le aplica la tasa de 0,075 de bienes personales mientras que el resto son mayores ganancias que tributan una tasa de 30% (en lugar del máximo de 35%) con lo que recauda \$4.079 millones. Entonces, de los \$17.667 millones que se dejarían de recaudar \$4.523 se recuperarían en concepto de impuesto a las ganancias, bienes personales e inmobiliario rural³².

Finalmente hay un efecto indirecto 2 que cuantifica la recaudación resultante de una expansión de la producción incentivada por los mayores precios relativos que enfrentan los sectores productivos que según los supuestos utilizados equivalen a \$1.417 millones (\$849 millones recaudados por el gobierno nacional y \$ 568 millones por las provincias)³³.

Resumiendo, bajo los supuestos del ejercicio, la eliminación de los derechos de exportación vigentes en 2008 hubiera generado una pérdida consolidada impositiva equivalente al 33% de lo que en aquel año se recaudó por derechos de exportación (5.839/17.667). Sin embargo, mientras la tesorería nacional hubiera dejado de percibir

³¹ Las alícuotas de coparticipación impositiva entre Nación y Provincias pueden consultarse en MECON (2015), "Destino de la Recaudación de los Impuestos", www.mecon.gov.ar

³² El Estado recauda otros impuestos sobre estos ingresos y para estimarlos, le aplica la presión impositiva promedio de 21,4% obteniendo \$2.814 millones de los cuales \$1.691 millones van para la tesorería nacional y \$ 1.122 millones a las provinciales.

³³ Los supuestos de expansión usados por Porto (2009) son conservadores. Por otra parte es importante destacar que la recaudación que se puede obtener por la expansión de la producción agropecuaria se logra con un desfase que hay que considerar con cuidado. Por ejemplo, es más rápida una respuesta de la oferta de cereales que la de ganado bovino.

\$11.174 millones, las provincias hubieran pasado a recaudar automáticamente a través de la legislación impositiva \$5.334 millones (última fila del cuadro 3.2)³⁴.

Cuadro 3.2: Efecto tributario de una eliminación de los derechos de exportación vigentes en 2008

Efectos	Impuesto	Monto consolidado	Nación	Provincias
Efecto directo	Derechos de exportación	-17.667	-17.667	0
Efecto indirecto 1.a	Impuesto a las Ganancias	4.079	2.100	1.979
	Impuesto sobre los Bienes Personales	31	12	19
	Impuesto Inmobiliario Rural	414		414
	Resto	2.814	1.691	1.122
Subtotal	---	7.338	3.803	3.534
Efecto indirecto 1.b	IVA	746	409	337
	Impuesto sobre los Ingresos Brutos	368	0	368
		1.959	1.432	527
Subtotal	---	3.073	1.841	1.232
Efecto indirecto 2		1.417	849	568
Efecto tributario consolidado		-5.839	-11.174	5.334

Fuente: Porto (2009).

Con respecto a la distribución provincial Porto presenta el siguiente cuadro construido sobre la base de las alícuotas de coparticipación provincial y las que determinan cada provincia con sus municipios. Como era de esperar, las provincias que más ganan en términos absolutos son las económicamente más significativas en términos de producción agropecuaria (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe).

Finalmente, el trabajo de Porto también presenta propuestas de recupero del efecto consolidado negativo a través de un impuesto sobre la tierra.

³⁴ Obviamente una parte significativa de la recaudación por derechos de exportación es transferida por la Nación a las provincias pero como se dijo, de una manera discrecional y usualmente clientelística.

Cuadro 3.3: Variación de los recursos provinciales y municipales como consecuencia del efecto tributario de eliminar los derechos sobre productos agropecuarios y sus principales cadenas

Jurisdicción	Efecto sobre provincias		Efecto sobre municipios	
	Efecto total (millones de \$)	Variación respecto de recursos provinciales	Variación coparticipación a municipios (millones de \$)	Variación respecto de recursos municipales
BUENOS AIRES	1180	4,1%	190	1,8%
CATAMARCA	114	5,0%	9	2,5%
CABA	318	3,3%	n/c	n/c
CHACO	216	5,9%	34	6,0%
CHUBUT	78	2,7%	8	1,4%
CORDOBA	455	5,3%	91	3,2%
CORRIENTES	164	6,2%	16	4,1%
ENTRE RIOS	230	5,5%	28	2,7%
FORMOSA	151	6,3%	18	8,0%
JUJUY	122	5,5%	20	4,1%
LA PAMPA	87	4,9%	10	2,6%
LA RIOJA	85	4,9%	16	4,7%
MENDOZA	213	4,5%	30	3,5%
MISIONES	156	5,4%	19	5,1%
NEUQUEN	96	2,5%	14	2,0%
RIO NEGRO	118	5,0%	12	2,5%
SALTA	179	5,4%	27	4,7%
SAN JUAN	145	5,4%	14	3,3%
SAN LUIS	102	6,1%	8	5,9%
SANTA CRUZ	74	1,9%	8	1,9%
SANTA FE	451	5,5%	59	2,6%
SANT. DEL ESTERO	177	6,2%	27	6,6%
TIERRA DEL FUEGO	55	4,0%	11	4,0%
TUCUMAN	224	5,2%	52	5,7%

Fuente: Porto (2009).

Eliminación de derechos de exportación: proyección del impacto fiscal

Sobre la base del análisis anterior, se ha procedido a la construcción de un escenario de los efectos sobre la recaudación tributaria de una eliminación de los derechos. El primer paso consiste en proyectar los valores de recaudación con los menores precios internacionales vigentes a mediados de 2015 y el segundo, es ofrecer una conjetura sobre los posibles valores de recupero. La proyección de la recaudación bajo los actuales precios sigue dos pasos: i) se parte de los valores proyectados de recaudación por grandes grupos de la cadena agroindustrial (básicamente cereales) presentados en la primer columna del cuadro 3.4 para 2014 y, ii) a estos se los ajusta en función de la variación de precios internacionales entre el promedio 2014 y Mayo de 2015 correspondientes a la soja, el trigo y el maíz. Para los sectores que no se cruzan bien con estos productos, aplicamos el promedio simple de la variación de los precios de estos tres productos. Los resultados se presentan en la última columna del cuadro 3.4³⁵.

De acuerdo a esta proyección, manteniendo todo lo demás constante, la reciente disminución de los precios internacionales disminuye la recaudación por derechos sobre las exportaciones de la muestra en alrededor del 30%³⁶. Como consecuencia de esta disminución resultan impactos sustancialmente menores asociados con la reducción/eliminación de los derechos de exportación³⁷.

³⁵ Los sectores del cuadro 3.4 que se cruzan bien con estos tres productos (complejo sojero, maíz, trigo y derivados), explicaban en 2014 el 95% del total recaudado por la muestra (\$64.401).

³⁶ De acuerdo a las últimas proyecciones de FAO-OECD, durante la próxima década los precios de los productos agropecuarios y de los alimentos continuarían su tendencia declinante aunque no de manera mucho menos acentuada que en meses recientes (Bridges 2015).

³⁷ La actualización del impacto precios sobre la recaudación debe ser complementada con estimaciones de cantidades. Por ejemplo, la disminución en la liquidación de divisas por exportaciones durante los primeros meses del corriente año en parte está explicado por la retención de cereales en silos bolsa a la espera de mejores condiciones de comercialización. Véase por ejemplo el artículo publicado en *Ámbito Financiero* del 27 de Mayo último titulado: "Las ventas de silos bolsas crecen el 30%, un record", www.ambito.com.

Cuadro 3.4: Simulación del efecto precio sobre la recaudación por derechos de exportación (millones de pesos 2014)

Categoría	Recaudación proyectada 2014	Relación precios FOB Mayo 2015/promedio 2014	Recaudación proyectada con precios Mayo 2015
Complejo soja	53.006	0,69	36.574
Complejo girasol	914	0,74	676
Maíz	7.640	0,83	6.341
Trigo y derivados	556	0,70	389
Sorgo	378	0,74	280
Cebada	1.078	0,74	798
Maní	340	0,74	252
Arroz	215	0,74	159
Maíz pisingallo	122	0,70	85
Porotos	53	0,74	39
Otros	100	0,74	74
Total derechos granos, aceites y subproductos	64.401	---	45.667

Fuente: Elaboración propia con datos de Calzada y Rossi (2015) en la segunda columna y precios FOB en dólares del Ministerio de Agricultura.

Bajo los supuestos simplificadores, la recaudación por derechos en la muestra de productos del Cuadro 3.4 en 2014 fue equivalente a 1,5% del PBI mientras que a precios de Mayo 2015 disminuye a alrededor del 1% del PBI. .

El segundo paso consiste en construir un escenario de cómo podría ser el recupero por mayor producción agropecuaria y mayor recaudación por ganancias e IVA. Sobre la base de los efectos precios mencionados, se han determinado los impactos sobre la recaudación usando los coeficientes impositivos que surgen de la estimación de Porto presentada en el cuadro 3.2 y los resultados se presentan en el cuadro 3.5³⁸. Se concluye que a mediano plazo, la pérdida consolidada proyectada de recaudación por eliminación de todos los derechos es equivalente a 0,3% del PBI de 2014. Es importante destacar que el ejercicio es lineal y por lo tanto, directamente aplicable a supuestos alternativos de eliminación de barreras. Por ejemplo, a menudo se escuchan propuestas de los

³⁸ Esto quiere decir que la relación entre el subtotal de cada columna y la pérdida de recaudación por derechos de exportación es igual en el cuadro 3.5 y el cuadro 3.2. Por ejemplo, el subtotal del efecto indirecto 1a en la columna de monto consolidado en relación al valor absoluto de la pérdida de recaudación es igual en ambos cuadros ($7.338/17.667=18.968/45.667$) y así en las otras entradas.

candidatos presidenciales y/o de sus asesores económicos de que se eliminaran todas las barreras menos las correspondientes al

Cuadro 3.5: Efecto tributario de una eliminación de los derechos de exportación con precios de Mayo de 2015 (millones de pesos 2014)

Efectos	Monto consolidado	Nación	Provincias
Efecto directo	-45.667	-45.667	0
Subtotal efecto indirecto 1.a	18.968	9.830	9.134
Subtotal efecto indirecto 1.b	7.943	4.759	3.184
Efecto indirecto 2	3.663	2.195	1.468
Efecto tributario consolidado (entre paréntesis % de la pérdida inicial de recaudación)	-15.093 (-0,33)	-28.883 (-0,63)	13.786
Relación a PBI	0,33%	0,7%	0,3%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de coeficientes implícitos en los cálculos de Porto (2009).

complejo sojero que solo serán reducidas en una cierta proporción x. Suponiendo que X=50% el costo fiscal inicial se reduce de \$45.667 millones (Cuadro 3.4) a \$27.380 millones ($\$27.380 = \$45.667 - 0,5 \times \36.574) y a partir de este número se re estiman todos los valores.

Finalmente respecto al recupero se destaca el hecho de que mientras la eliminación de los derechos tiene un efecto instantáneo sobre la recaudación, el recupero vía mayor recaudación por impuesto a los ingresos y otros, tiene un sendero temporal creciente. Para el primer período Porto (2009) estima una pérdida neta de ingresos fiscales mayores al valor final consolidado en un 17%.

Dada la gran importancia del impacto fiscal en una situación donde ya hay un elevado déficit fiscal, habría que ser muy conservador al momento de decidir una política de liberalización por ejemplo, suponiendo que durante el primer año el recupero del costo fiscal no será mayor al 50%³⁹. Hay dos efectos adicionales sobre la recaudación ocasionada por una eliminación de las barreras sobre las exportaciones: i) la eliminación

³⁹En el trabajo de Porto (2009) los efectos temporales están determinados por el siguiente sendero de respuesta agropecuaria a los mayores precios: año 1: 0,79; año 2: 0,91; año 3:0,96; año 4: 0,98 y año 5: 1,0.

de las restricciones cuantitativas y, ii) la eliminación de los subsidios a los insumos de cereales de varias agroindustrias. Ambos efectos se analizan a continuación: el primero representa un efecto positivo sobre la recaudación mientras el segundo es negativo.

3.3 Impactos fiscales de una eliminación de las restricciones cuantitativas: un ejercicio preliminar

A continuación se presenta una estimación de los impactos sobre la recaudación de una eliminación de las restricciones cuantitativas aplicadas sobre las exportaciones de carne vacuna, trigo y maíz. A diferencia de los derechos de exportación, no parecen existir estimaciones previas de este efecto por lo cual las que se presentan más abajo deben ser tomadas como una primera aproximación al tema.

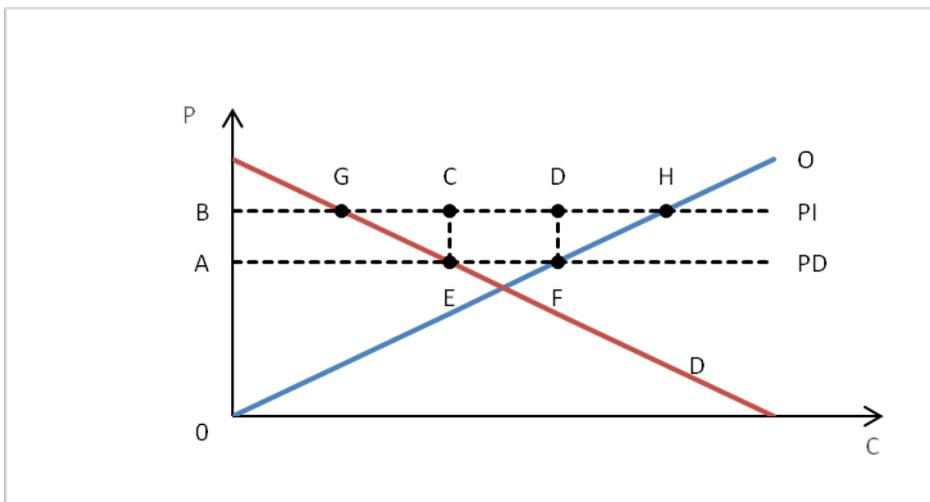
El razonamiento que subyace las estimaciones que se presentan puede ilustrarse en el siguiente gráfico donde $P_i=OB$ es el precio internacional FOB; $P_d=OA$ es el menor precio interno como consecuencia de las restricciones cuantitativas. Suponiendo una cantidad autorizada de exportaciones de EF , entonces AB/OB es el equivalente ad valorem de la restricción. Los exportadores autorizados discrecionalmente por el gobierno compran la mercadería a un precio de P_d y la exportan a P_i con lo cual obtienen una renta que denominamos “renta improductiva” o “renta proteccionista” equivalente a $CDEF$.

Al eliminarse la restricción cuantitativa el precio interno sube a P_i con lo cual los ingresos de los productores/exportadores aumentan en $ABFH$ y este mayor ingreso queda sujeto al impuesto sobre las ganancias. Manteniendo constante la producción, los mayores ingresos de una eliminación de las restricciones cuantitativas son equivalentes a $ABDF=AB \times AF$ y sobre estos se ha determinado el impacto sobre la recaudación impositiva⁴⁰. Bajo el supuesto de que las rentas improductivas forman parte de la base imponible, a estos mayores ingresos habría que restarle la renta improductiva ($CDEF$) para obtener un impacto neto sobre los ingresos. Sin embargo, según la literatura que ha

⁴⁰ Por ser de segundo orden de importancia y también por requerir supuestos adicionales, no se incluyen los efectos impositivos asociados con los mayores ingresos que determinará la expansión productiva en respuesta a los mayores precios es decir, no se incluyen los efectos impositivos del triángulo DHF como tampoco, el efecto sobre la recaudación de otros impuestos

analizado la economía política de estas rentas improductivas, no está para nada claro que solo sean los exportadores

Grafico 3.1: Impacto sobre la recaudación de una eliminación de las restricciones cuantitativas



autorizados los únicos que se benefician de las mismas, ni que tampoco pagan efectivamente impuestos sobre estos ingresos. Las rentas improductivas podrían generar ganancias no declaradas o simple corrupción (Krueger 1974 es el trabajo pionero, y Congleton y otros 2008 presentan una revisión de la literatura)⁴¹. En este caso, si la eliminación de las restricciones cuantitativas origina un traslado de rentas improductivas en negro (asociado por ejemplo con actos de corrupción), a ingresos genuinos, las rentas improductivas no deberían deducirse de la base imponible. Este es el caso que se simula a continuación es decir, suponemos que las ganancias sobre las ventas en el mercado interno y externo asociadas a los mayores precios como consecuencia del desmantelamiento de las restricciones cuantitativas forman parte de la nueva base imponible del impuesto a las ganancias.

Dado que este es un ejercicio ilustrativo, para los tres productos hemos utilizado un mismo valor del equivalente ad valorem de las restricciones cuantitativas: 15%. Para el maíz y el trigo, este valor está dentro de los órdenes de magnitud estimados en el

⁴¹ De acuerdo a la literatura sobre rent seeking, el uso de recursos para obtener una restricción cuantitativa y beneficiarse de una renta improductiva debe agregarse a la pérdida social equivalente a los famosos triángulos de Harberger. Es decir, el rectángulo CDEF ya no representa una redistribución del fisco en favor de exportadores privilegiados sino una pura pérdida por un uso improductivo de recursos. Ver Capítulo 6.

próximo capítulo pero en el caso de la carne vacuna, el equivalente ad valorem es más incierto aunque es más probable que dada la aguda caída de las exportaciones sea mayor que 15%⁴².

Dados los supuestos y limitaciones señaladas, la simulación que se presenta en el cuadro 3.6 de la mayor recaudación por impuesto a las ganancias como consecuencia de la eliminación de las restricciones cuantitativas asciende a USD 967 millones equivalente aproximadamente a 0,2% del PBI de 2014⁴³.

Cuadro 3.6: Eliminación de las restricciones cuantitativas y recaudación del impuesto a los ingresos: una simulación preliminar

Producto	Valor producción (millones de USD)	Mayores ingresos bajo un equivalente ad valorem de 15% (millones USD)	Recaudación adicional del impuesto a las ganancias (millones USD)
Maíz	4.128	619	186
Trigo	2.700	405	125
Carne vacuna (1)	16.000	2.400	757
Total	---	---	967

(1) Valor del consumo interno.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a las siguientes fuentes. Maíz: el valor de producción se estimó multiplicando la cantidad cosechada 2014/2015 (24 millones de toneladas según la última proyección del USDA) por el precio FOB por tn (USD 172 según MINAGR en Mayo 2015), Trigo: el valor de producción se estimó como la cantidad proyectada de cosecha según USDA para 2015 (12 millones de tn), por el precio FOB por tn (USD 225 según MINAGR en Mayo de 2015) y, Carne vacuna: el valor del consumo interno se estimó como el consumo per cápita (60 kg en 2014) por una población estimada de 40 millones por un valor promedio de \$60 por kg. (equivalente a unos USD6,7 por kg usando tipo de cambio de\$ 9 por dólar al momento de redactarse el ejercicio).

3.4 Barreras sobre las exportaciones como subsidios a productos agroindustriales

⁴² Dadas sus importantes implicancias económicas y sociales, es muy importante que al momento de discutirse alternativas de reforma, se cuente con una estimación lo más precisa posible del equivalente ad valorem de las restricciones cuantitativas sobre la carne vacuna que como se verá en el capítulo 4, tiene una elevada ponderación en el costo de vida.

⁴³ Al igual que en los cuadros 3.1 y 3.4 a los mayores ingresos asociados con la eliminación de las restricciones cuantitativas se le aplica una tasa del 30% por impuesto sobre las ganancias.

Hay algunos sectores agroindustriales para los cuales las elevadas barreras sobre las exportaciones primarias implican precios de insumos críticos que son mucho más bajos que los valores FOB. Un par de ejemplos incluyen el trigo usado en la elaboración de la harina de trigo y el maíz usado como alimentación en la producción de carne aviar. La eliminación de las barreras a las exportaciones de productos primarios elevará los costos de producción de estas agroindustrias desplazando hacia la izquierda las respectivas curvas de oferta. En el corto plazo, esto hará que los ingresos de estos sectores agroindustriales (y por lo tanto la recaudación) disminuyan. Cuán importante pueden ser estos efectos? Este punto ofrece una respuesta preliminar a través de una evaluación de la tasa de subsidio implícita en insumos a precios mucho menores que los internacionales.

Por ejemplo, el trigo tiene barreras sobre sus exportaciones que son mucho más elevadas que las que enfrentan la harina de trigo que tributa un derecho de 13% y que al igual que la gran mayoría de productos agroindustriales, no está sujeto a restricciones cuantitativas. Por lo tanto, debiera esperarse que estos sectores que se perjudicaran con una disminución/eliminación de los derechos de exportación y de las restricciones cuantitativas probablemente se opongan a este tipo de reformas⁴⁴.

Cuál es la magnitud del subsidio implícito en los bajos precios de los insumos? Esta sección presenta estimaciones utilizando la siguiente expresión:

$$R_j = -P_j e_j + a_{1j} P_1 e_1 + a_{1j} P_1 x \% R_1 \quad (a)$$

donde R_j es el valor dólar del subsidio por tonelada del producto agroindustrial j ; P_j es el FOB por tonelada de j ; a_{1j} es la cantidad física del insumo primario por tonelada producida de j ⁴⁵; P_1 es el precio FOB del insumo a_1 ; e_j y e_1 son las tasas de derechos a las exportaciones sobre j y a_1 respectivamente y $\%R_1$ es el equivalente ad valorem de las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de a_1 .

⁴⁴ Ver por ejemplo artículo publicado el 27 de Mayo en Agro Meat titulado: "Productores porcinos contra la eliminación de retenciones", www.agromeat.com

⁴⁵ La expresión es fácilmente generalizable a varios insumos y a otras barreras comerciales.

Esta expresión surge de la diferencia entre los ingresos por tonelada producida de j con y sin barreras sobre la exportación. El primer término del lado derecho precedido por un signo negativo representa los menores ingresos como consecuencia del derecho de exportación que recae sobre j (e_j). El segundo y el tercer término con signo positivo representan los menores costos como consecuencia de las barreras sobre las exportaciones del insumo primario a_1 . El segundo término representa el menor costo del insumo a_1 como consecuencia del derecho de exportación e_1 , mientras que el tercer término es el menor costo de a_1 como consecuencia de las restricciones cuantitativas sobre sus exportaciones.

Por ejemplo, el subsidio de USD 60 por tn de harina de trigo que recibía la industria molinera en 2012 surge de estimar la expresión (a) con los siguientes parámetros: P_j =USD467; e_j = 13%; P_1 =USD282; a_{1j} = 1,3 (es decir se requiere 1,3 tn de trigo para producir 1 tn. de harina); e_1 =23% y, $\%R_1$ =16%

La expresión (a) se estimó para otros productos agroindustriales incluyendo maíz partido; alimentos para animales; carne de pollo, carne porcina y biodiesel utilizando parámetros presentados en el apéndice de este capítulo. El cuadro 3.7 presenta las estimaciones.

Cuadro 3.7: Subsidio (R_j) y tasa de subsidio a sectores agroindustriales originadas por el escalonamiento de las barreras sobre las exportaciones

Producto	Precio FOB (USD por tn) (1)	Subsidio (USD) por tn) (2)	Tasa de subsidio
Harina de trigo	467	83	18%
Maíz partido	261	78	30%
Alimento para animales	979	152	16%
Carne aviar	1.325	325	25%
Carne de cerdo	1.835	331	18%
Biodiesel	1.404	169	19%

(1) En ausencia de información sobre precios internacionales se usaron valores unitarios en las exportaciones de Argentina; (2) cuando correspondiese, el subsidio incluye las tasas de reembolso (ver apéndice).

Fuente: Nogués (2015).

Estos valores no son triviales y por ende debieran considerarse al momento de diseñarse las reformas. No es lo mismo eliminar el subsidio implícito a una pequeña industria

como maíz partido que creció ocasionalmente para exportar un poco a Chile y Uruguay que eliminárselo a una industria de rápido crecimiento como la carne aviar que ha alcanzado un nivel de significancia.

El último punto a resaltar es que en algunos casos, las tasas de los derechos sobre algunos productos agroindustriales no siempre han sido estables como sería deseable ya que acá también el poder ejecutivo ejerce un alto grado de discreción. Por ejemplo, en el caso de alimento para animales, durante 2013 la tasa del derecho de exportación se redujo sin mucha explicación mientras que en el caso del biodiesel, las modificaciones han tenido por objetivo disminuir el impacto de represalias internacionales asociadas con este tipo de subsidios como el derecho antidumping que aplica la Unión Europea a las importaciones provenientes de Argentina e Indonesia y que ha ocasionado serios perjuicios a esta agroindustria (Nogués y O'Connor 2015).

Finalmente destacamos el hecho de que los sectores cuyos insumos son subsidiados por las barreras sobre las exportaciones de productos primarios, son netamente exportadores y lo han sido durante décadas incluyendo algunas desde fines del siglo XIX. Por lo tanto, bajo políticas macroeconómicas “normales” estas industrias no requieren de subsidios para subsistir. También es importante destacar que los sectores agroindustriales de países como Australia, son altamente competitivos y no requieren de subsidios a sus insumos como los que aplica Argentina. En estos países no hay barreras sobre las exportaciones y por ende, tampoco hay subsidios a través de derechos escalonados como los de Argentina (Anderson y otros 2007).

3.5 Conclusiones y limitaciones

Este capítulo ofrece una proyección de los impactos que tendría una eliminación de las barreras sobre las exportaciones en la recaudación tributaria. Se destacan algunas conclusiones como también limitaciones:

1. Con respecto a los derechos de exportación se argumenta que el impacto de su eliminación sobre la recaudación tributaria es menor que el valor de la recaudación que se dejaría de percibir. Esto ocurre principalmente a través de una mayor recaudación de

los impuestos a las ganancias y del IVA. De acuerdo a estimaciones publicadas en la literatura, el costo fiscal consolidado podría ser equivalente a solo un 30% de la recaudación que se deja de percibir.

2. El impacto sobre la recaudación es muy desigual entre la tesorería de la nación y las tesorerías provinciales. La eliminación de derechos disminuye los fondos que el poder ejecutivo tiene para distribuir discrecionalmente y eleva la recaudación de impuestos coparticipados. Es decir, la eliminación de los derechos de exportación acerca el sistema tributario a una posición más afín al federalismo fiscal (apéndice 2 de este capítulo).

3. La reciente disminución de los precios internacionales implica que solo por este efecto, durante 2015 la recaudación por derechos de exportación disminuirá alrededor del 30%. Esto acota la incertidumbre y los riesgos de políticas reformistas que tienen el potencial de impulsar la producción agropecuaria de manera significativa. .

4. Dados los equivalentes arancelarios de las restricciones cuantitativas, la eliminación de esta política que recae primordialmente sobre las exportaciones de trigo, maíz y carne vacuna, tiene efectos positivos no menores sobre la recaudación tributaria. Las estimaciones preliminares sugieren que el aumento de recaudación por el impuesto a las ganancias podría ubicarse en el orden del 0,2% del PBI.

Respecto a las limitaciones se enfatiza que el diseño de políticas comerciales alternativas a la actual de derechos más restricciones cuantitativas requiere de estudios más detallados de impactos sobre la recaudación tributaria. Por ejemplo:

i. No está claro que la mayor recaudación por ganancias surja de una tasa efectiva del 30%. El valor de otros parámetros impositivos también debería ser calibrado con mayor precisión.

ii. Debería incorporarse efectos negativos sobre la recaudación como consecuencia de los posibles efectos de corto plazo sobre algunas agroindustrias determinados por el aumento de precios de sus insumos primarios.

iii. El impacto positivo sobre la recaudación por la eliminación de las restricciones cuantitativas es muy preliminar. Dado el hecho de que en la actualidad, casi toda la oferta de carne vacuna se consume internamente, esta sugerencia es particularmente importante para determinar con mayor precisión el actual impacto de las restricciones sobre el precio interno.

iv. También es importante determinar los efectos temporales de la eliminación de las barreras sobre la recaudación. Mientras el impacto de la pérdida de recaudación con una eliminación de los derechos de exportación es inmediata, el recupero a través de la recaudación de otros impuestos como ganancias tiene un sendero temporal que hay que analizar con más cuidado. Por ejemplo, mientras el ciclo de producción de cereales es anual, el de carne vacuna es más largo y por ende distintas proyecciones de crecimiento de la oferta tendrán efectos diferenciales sobre el sendero de recuperación.

Se recuerda que el poder ejecutivo tiene discrecionalidad en la administración de ambas políticas por lo que cualquier reforma que se decida hoy puede ser desandada mañana. Esto es crucial porque esta inestabilidad de las políticas de exportación alimenta la inestabilidad macroeconómica que ha caracterizado la Argentina por varias décadas. Por ejemplo, un nuevo Presidente que quisiera mantener una importante recaudación por derechos puede dejar inalteradas las actuales tasas devaluando más intensamente que otro que quiera avanzar hacia una reforma estructural sustentable y alineada con los principios del federalismo fiscal. Una reforma por Decreto es mucho menos creíble que una ley que implemente la liberalización de las exportaciones. Con la experiencia de los últimos 15 años, un decreto reformista puede no incentivar tanto las inversiones de largo plazo como una ley. Esto toma mayor relevancia cuando se recuerda que es improbable que se acuerden reglas multilaterales más claras en materia de derechos y restricciones cuantitativas sobre las exportaciones agropecuarias y agroindustriales. De acá el énfasis en la importancia de una ley que proteja lo más posible la eliminación o reducción de las barreras sobre las exportaciones⁴⁶.

⁴⁶ Obviamente una ley de esta naturaleza debe incluir flexibilidades acotadas a situaciones de emergencia alimentaria.

Apéndice 1 del capítulo 3: Valores usados en la elaboración del Cuadro 3.7. En el siguiente cuadro se presentan valores FOB, derechos de exportación y equivalentes ad valorem de las restricciones cuantitativas que benefician a varias agroindustrias.

Producto	Valores FOB (USD ton)	Derecho de exportación	Equivalente ad valorem de restricciones	Barrera total sobre las expo	Tasa de reembolso o reintegro
<i>Cereales</i>					
Maíz	292	20%	17%	37%	0
Trigo	282	23%	16%	39%	0
Soja	560	35%	0	35%	0
Expeler de soja	653	32%	libre	32%	0
<i>Productos agroindustriales</i>					
Maíz partido	261	15%	libre	15%	3.4%
Alimento para animales	979	5%	libre	5%	4.8%
Harina de trigo	467	13%	libre	13%	0
Pollos congelados	1,325	5%	libre	5%	3.4%
Carne de cerdo	1,835	5%	libre	5%	2.7%

Notas: Los datos corresponden a las siguientes posiciones arancelarias: Maíz: 100590; Trigo: 10019090; soja: 12019000; Expeler de soja: 23040090; Maíz partido: 110423; Alimento para animales: 230910; Harina de trigo: 11010010; Pollo congelado: 020712; Carne de cerdo: 02031200000. En los casos en que no se disponía de precios FOB se usaron los valores unitarios en las exportaciones de Argentina según trademap con datos de 2014.

Fuente: Trademap y para derechos y reintegros “Arancel integrado de la AFIP”, <http://www.afip.gov.ar/aduana/arancelintegrado/> (consultado en Junio 2015).

Por otra parte, se usaron los siguientes coeficientes físicos (aij) de insumos primarios:

Maíz partido: 1 ton de maíz

Harina de trigo: 1.3 tons de trigo

Alimento para animales: 0.5 tons de maíz y 0,5 0.5 tons de soja

Pollos congelados: 3.2 tons de maíz

Carne de cerdo: 2.1 tons de maíz y 0.9 tons de expeller de soja

Biodiesel: 1,1 lt de aceite de soja para producir un lt de biodiesel

Apéndice 2 del capítulo 3: Barreras sobre las exportaciones agropecuarias y el federalismo fiscal

En este apéndice se entiende por federalismo fiscal el objetivo de cobrar los tributos a las unidades (personas y empresas) que se benefician del gasto público provincial y municipal es decir, responsabilizar a los votantes por sus decisiones de gasto.

Obviamente esto no invalida la acción del gobierno nacional asociada a objetivos redistributivos y/o de estabilidad macroeconómica. El federalismo fiscal como se lo entiende en lo que sigue, se refiere más que nada al financiamiento de bienes públicos provinciales y municipales como pueden ser la seguridad, las salas de primeros auxilios, el mantenimiento de caminos, etc. En este sentido puede afirmarse que cuanto mayor el rol del financiamiento nacional de los bienes públicos locales y menor la incidencia impositiva sobre aquellos que se benefician de estos bienes, menor será la eficiencia en la asignación de este gasto.

Como se ha dicho, de acuerdo a la legislación existente en Argentina, la recaudación por derechos de importación y de exportación es parte de los recursos que el poder ejecutivo puede asignar de manera discrecional⁴⁷. La apertura de la economía durante la década del 90 y las obligaciones generadas por el AEC del Mercosur, disminuyeron la participación de los derechos de importación en la recaudación agregada y esta tendencia se vio fuertemente reforzada por la eliminación prácticamente total de los derechos de exportación (Capítulo 2). En este sentido, entonces el país había logrado un mayor grado de federalismo fiscal pero las elevadas barreras de la última década más que revirtió este avance y en la actualidad la política fiscal contiene un grado mínimo de federalismo.

Focalizando el análisis en los impactos de estática comparada, el siguiente gráfico ilustra la tensión entre la recaudación coparticipable (de la nación con las provincias y de estas con sus municipios) y la no coparticipable o de asignación arbitraria⁴⁸.

Supóngase que en un momento dado se observa el punto C según el cual la cantidad

⁴⁷ Como principio general cabe recordar que la recaudación por derechos de importación esta acotada por dos obligaciones de la Argentina: su compromiso como parte de los acuerdos OMC de no elevar el arancel de cualquier producto más allá del 35%, y su compromiso de respetar el arancel externo común (AEC) del Mercosur. Sin embargo como se ha dicho, no hay reglas ni regionales ni multilaterales sobre las barreras a las exportaciones agropecuarias y agroindustriales tratadas en este informe.

⁴⁸ El gráfico está adaptado de la figura 2 en Porto (2009).

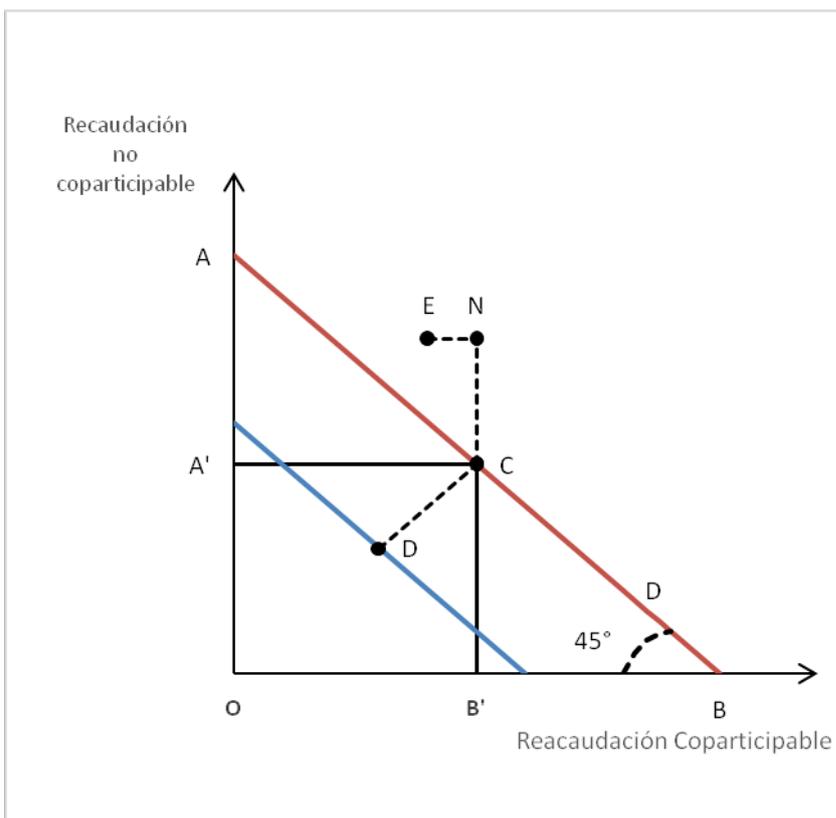
recaudada OB es coparticipable mientras que la cantidad OA es no coparticipable es decir, fondos discrecionales. Aunque quiera, el gobierno no puede aumentar la recaudación de estos fondos sin disminuir al mismo tiempo la recaudación de tributos coparticipables. Supongamos que intenta hacer lo contrario es decir, intenta aumentar los fondos discrecionales sin perjudicar la recaudación de impuestos coparticipables como cuando aumentó las alícuotas de los derechos durante la implementación de la Resolución ME 125 de 2008.

Como se analizó en este capítulo, una decisión de este tipo origina menos producción agropecuaria y por ende menos recaudación de impuestos coparticipables como el impuesto a las ganancias y al IVA es decir, los derechos de exportación erosionan la base imponible de otros impuestos. Por lo tanto, aunque el gobierno nacional intente moverse hacia un punto como N, los impactos llevarán la estructura de la recaudación hacia un punto como E donde las provincias y sus municipios ven disminuir el monto que reciben de tributos coparticipables⁴⁹.

La discusión hasta acá omite el impacto del financiamiento inflacionario. Veamos un ejemplo numérico. Para tres años seleccionados, el siguiente cuadro presenta la recaudación tributaria proveniente de los siguientes impuestos: ganancias, valor agregado y derechos de exportación. Bajo esta estructura incompleta, la participación de los derechos de exportación en esta recaudación es fuertemente decreciente. Se podría concluir de acá que esta tendencia acerca el régimen tributario hacia un mayor grado de federalismo fiscal. Sin embargo, el poder ejecutivo tiene acceso a una fuente de financiamiento monopolista: la emisión y el financiamiento inflacionario y esto es lo

Gráfico: Federalismo fiscal y derechos de exportaciones

⁴⁹ Las restricciones cuantitativas disminuyen la recaudación de impuestos coparticipables (principalmente ganancias e IVA) y de no coparticipables (como consecuencia de menores ingresos principalmente en los sectores primarios) y por ende tienen efectos inciertos sobre el grado de federalismo.



que está ocurriendo durante el corriente año de elección presidencial. En relación a 2014, durante los primeros 5 meses de 2015 las transferencias discrecionales a las provincias habrían aumentado casi 80%, muy por encima del aumento promedio del gasto público que subió un 43%⁵⁰. Esto ocurrió a pesar de una disminución importante de la recaudación por derechos de exportación e importación como consecuencia de la disminución de los precios internacionales.

Cuadro: Participación de los derechos de exportación sobre productos agropecuarios y agroindustriales en la recaudación tributaria agregada: 2008, 2014 y 2015

Impuesto	2008	2014	2015(1)
Ganancias	53.646	267.075	138.223
Valor Agregado	80.229	331.203	164.502
Derechos de exportación	36.055	64.401	29.619
Total	169.930	622679	332.344

⁵⁰ Varias provincias oficialistas cuyos candidatos a gobernadores están enfrentando una fuerte competencia de candidatos opositores están recibiendo importantes aumentos de transferencias discrecionales. Ver por ejemplo La Nación: “Mas fondos para las provincias en plena campaña” 29 de Junio de 2015. <http://www.lanacion.com.ar/1805903-mas-fondos-para-las-provincias-en-plena-campana>

Derechos/Total	21%	10,3%	8,9%
----------------	-----	-------	------

En millones de pesos corrientes. (1) acumulado hasta mayo

(2) Proyección respetando crecimiento promedio enero-mayo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la AFIP y estimaciones propias.

Capítulo 4: Impactos sobre los precios internos de una liberalización de las barreras sobre las exportaciones agropecuarias

4.1 Introducción

La escalada de las tasas de los derechos de exportación hasta mediados de 2008 (cuadro 2.1) y principalmente la introducción de las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de trigo y carne vacuna a principios de 2006 originaron una caída significativa en los precios recibidos por los productores primarios. Hasta que punto, estos menores precios fueron transmitidos a los precios de los alimentos pagados por los consumidores? Una respuesta a esta pregunta permite tener una mejor idea del posible impacto que una eliminación/disminución de estas barreras podría tener en el corto plazo sobre el costo de una canasta alimentaria típica. Se destaca que esto no representa una estimación de costos y beneficios económicos de las mencionadas políticas sino solo una evaluación del grado de éxito en lograr determinados el objetivo de “proteger la mesa de los argentinos”. Si los objetivos no se logran entonces el país habrá enfrentado un doble costo: i) la pérdida de ingresos por mala asignación de los recursos y, ii) el fracaso de políticas costosas en lograr importantes objetivos sociales.

Argentina, a diferencia de muchos otros países que con mayor o menor grado de éxito intentaron implementar ayudas dirigidas hacia las personas más necesitadas, decidió enfrentar la escalada de precios internacionales durante 2006/2008 con instrumentos que buscaban disminuir el precio de los alimentos en las góndolas (Dawe y Krivonos 2014) y por ende fueron aprovechados por todos los consumidores y no solo los menos afortunados. Sin embargo, el grueso se filtró hacia las familias de mayores ingresos (Nogués y Porto 2007). Este capítulo comienza analizando la evolución mensual de los precios recibidos por los productores desde 2004 hasta 2011 que cubre el período de máxima restricción de las exportaciones durante 2008. Para ello se cuantifica el porcentaje en que los precios internos de los cereales se ubicaron por debajo de los precios FOB. El análisis se extiende con datos anuales desde 2013-2015. También se ofrecen comentarios respecto a los impactos de corto plazo sobre los precios cuando se

implementaron las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de carne vacuna⁵¹. Luego y también con observaciones mensuales para el mismo período, se analiza hasta qué punto este sacrificio de precios se trasladó a los precios pagados por los consumidores. Sobre esta base y la selección de una canasta representativa de alimentos, se construyen escenarios de los posibles efectos de corto plazo que podría tener una eliminación de las barreras sobre las exportaciones sobre el costo de una canasta representativa de alimentos. El análisis concluye destacando algunas limitaciones y sugiriendo políticas que podrían ser adecuadas para administrar la transición hacia una economía con menores barreras sobre las exportaciones.

4.2 Impacto de las barreras sobre los precios recibidos por los productores

Experiencia durante 2004-2011: cereales

El siguiente gráfico presenta la evolución mensual del porcentaje del precio internacional recibido por los productores de maíz, trigo y soja entre 2004 y 2011. La implementación de dos políticas extremas caracterizan este período: los derechos variables de exportación durante parte de 2008, y la introducción de las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de trigo a principios de 2006. Este lapso de tiempo encierra por lo tanto un experimento bastante natural en términos de políticas extremas con claros propósitos sociales (proteger la mesa de los argentinos) lo que abre la posibilidad de una evaluación más concreta de sus resultados.

El gráfico incluye tres líneas verticales que coinciden con: i) la implementación de las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de trigo a principios de 2006; ii) la introducción de los derechos variables de exportación en Marzo de 2008 (Resolución ME 125/2008) y, iii) la finalización de esta política a mediados de 2008⁵².

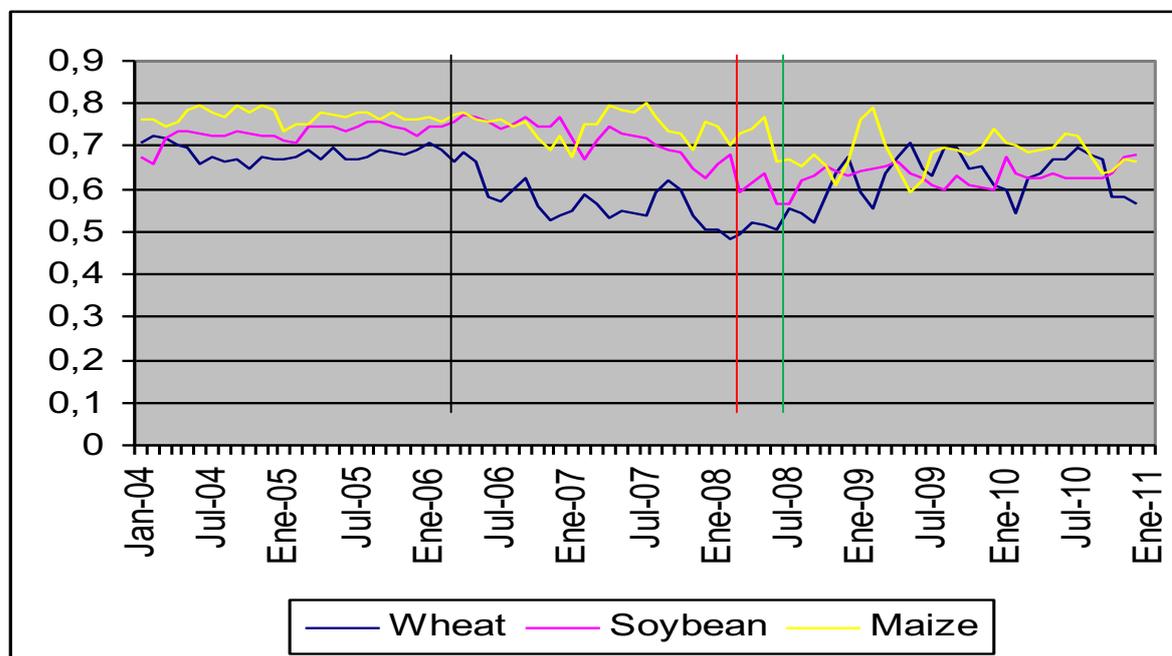
Se observa como la introducción de las restricciones cuantitativas ocasionó una fuerte caída en el porcentaje del precio internacional recibido por los productores de trigo. A principios de 2006 este porcentaje bajo de alrededor de 70%, a alrededor del 55%.

⁵¹ Durante los últimos años, los productores lecheros también han sido negativamente afectados por los controles gubernamentales de diverso tipo incluyendo sobre las exportaciones.

⁵² Muchos países aplicaron restricciones cuantitativas durante el período estudiado pero ninguno de una manera tan extrema como lo ha hecho Argentina (Nogués y Porto 2007). Este trabajo también argumenta que el proteccionismo agrícola internacional le hace mucho menos daño al sector agropecuario de Argentina que el que le ocasiona sus propias políticas.

También se observa que poco antes y durante los meses de derechos variables bajo la Resolución ME 125, los productores de trigo llegaron a sufrir un descuento sobre el precio internacional más acentuado aún (definido por las líneas verticales durante 2008). En el caso del maíz el porcentaje del precio internacional recibido por los productores se mantuvo más estable hasta mediados de 2008 cuando debido a restricciones más severas, también sufrieron un descenso más acentuado pero nunca de la magnitud del trigo. Posteriormente se observan oscilaciones menos agudas pero en promedio es claro que a partir de 2008, el porcentaje del precio internacional recibido por estos productores se ubico por debajo del valor que prevalecía anteriormente como también, por debajo del 23% que es el descuento por el derecho de exportación que rige desde entonces (Cuadro 2.1).

Gráfico 4.1: Porcentaje del precio internacional recibido por los productores primarios (Enero 2004-Diciembre 2010)



Fuente: Nogués (2014).

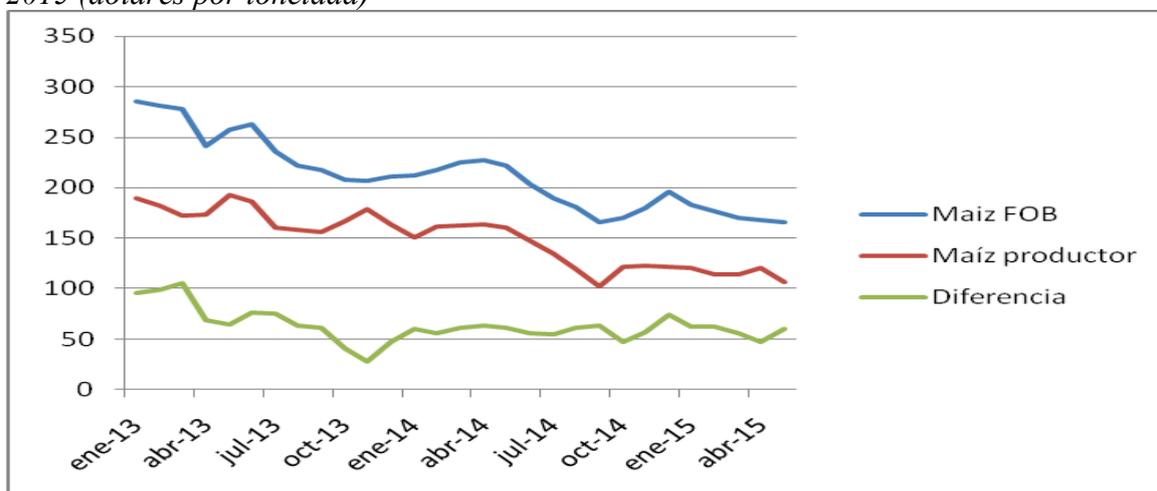
Finalmente, en el caso de la soja se observa cómo a partir del desmantelamiento de la Resolución 125, el descuento sobre su precio internacional fluctúa levemente alrededor de la línea de 0,65 como consecuencia del derecho de exportación de 35% que ha permanecido estable desde la segunda mitad de 2008. Como se ha mencionado, este producto no ha sufrido las consecuencias de las restricciones cuantitativas.

Experiencia durante 2013-2015

Para el maíz y el trigo estos datos han sido actualizados con observaciones mensuales entre Enero de 2013 y Mayo de 2015 y los resultados para cada uno se muestran en los dos siguientes gráficos. Se comparan los precios FOB con los precios del Matba pero se aclara que hay costos de fobbing (esencialmente movimientos de mercadería en puerto) que pueden ubicarse como un valor bastante constante entre 3/5% del valor FOB. El lector debe tener esto en cuenta al interpretar las diferencias que se comentan a continuación⁵³.

En el caso del maíz se observa que mientras los precios FOB disminuían durante 2013, el diferencial con los precios recibidos por los productores con respecto a los FOB internacionales también disminuía. Sin embargo desde entonces, los precios FOB han seguido disminuyendo pero el diferencial se ha mantenido con pocas variaciones indicando que en los últimos tiempos el equivalente ad valorem de las restricciones cuantitativas ha aumentado. Por ejemplo, entre enero y mayo de 2015 la diferencia como proporción del precio FOB ha sido en promedio de 34% y dado que el derecho de exportación es de 20%, se concluye que la incidencia de las restricciones cuantitativas agrega otro 14% al descuento sobre los precios internacionales.

Gráfico 4.2: Precios FOB y precios recibidos por los productores de maíz entre 2013 y 2015 (dólares por tonelada)



⁵³ Agradezco este comentario de Adolfo Sturzenegger.

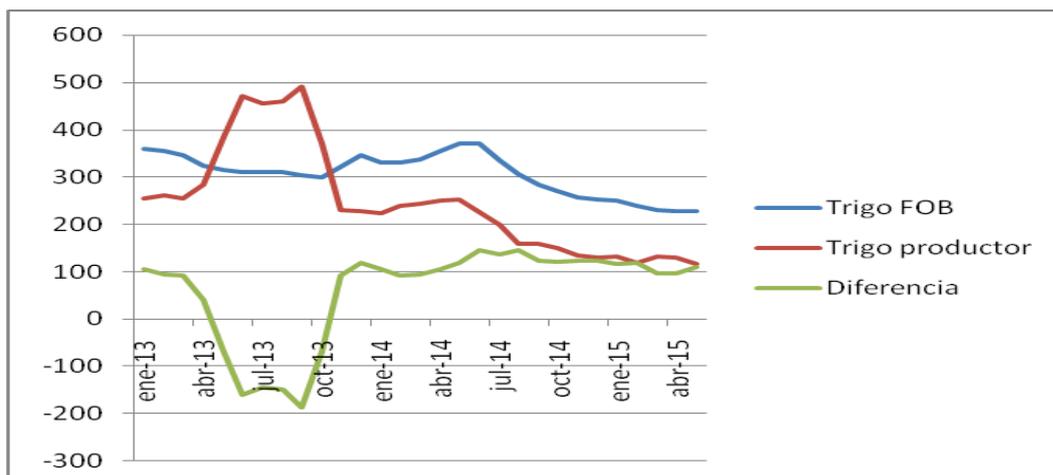
Fuente: Elaboración propia con precios FOB del Ministerio de Agricultura (posición 10059010 maíz a granel con hasta un 15% embolsado) y precios pagados a los productores del Matba (primera posición) publicados el ante último día hábil de cada mes.

El siguiente gráfico muestra las mismas series para el trigo y en el mismo se destacan dos hechos. Primero, durante unos meses de 2013 los precios pagados a los productores se ubicaron muy por encima de los internacionales lo cual se debió a una escasez provocada por un área sembrada muy baja como también, por una mala cosecha. Segundo, desde entonces, esta tendencia se ha revertido y durante los cinco primeros meses de 2015 el promedio de la diferencia en relación a los precios FOB es de 46%. Dado el derecho de exportación de 23%, en la actualidad la incidencia de las restricciones cuantitativas duplica el efecto precio negativo sobre los productores primarios⁵⁴. Es decir, la actual discriminación contra las exportaciones de trigo origina descuentos de precios casi tan importantes como los que prevalecieron durante 2006-2008 y la razón de esto debe buscarse en un intento por mantener bajo el precio de la harina en un contexto donde las mismas políticas han originado descensos muy importantes en el área sembrada y la producción de este cereal⁵⁵.

Gráfico 4.3: Precios FOB y precios recibidos por los productores de trigo (dólares por tonelada)

⁵⁴ No llama la atención que a través de los años, esta elevada discriminación en contra de la producción de trigo haya ocasionado una importante disminución del área sembrada con este cereal (<http://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/infoletinsemanal.aspx?IdArticulo=981>).

⁵⁵ Dado que en la actualidad, las exportaciones de trigo de Argentina son mínimas, los precios del Matba reflejan principalmente el precio del trigo para el mercado interno que es de inferior calidad que el de exportación. Consultas con la Bolsa de Cereales indican que para las campañas anteriores, los precios del Matba son representativos tanto del mercado interno como del de exportación. Agradezco a Adolfo Strutzenegger, este comentario sobre la actual calidad del trigo.



Fuente: Elaboración propia con precios FOB del Ministerio de Agricultura (corresponde a trigo pan a granel con hasta un 15% embolsado posición 10019000) y precios pagados a los productores del Matba (primera posición) publicados el ante último día hábil de cada mes.

Carne vacuna

A diferencia de los cereales, durante los últimos años el derecho de exportación sobre la carne vacuna ha sido una tasa uniforme del 15%. Ante el aumento del precio internacional que se trasladaba de manera bastante rápida a los precios internos, el 8 de Marzo de 2006 el gobierno suspendió de manera sorpresiva las exportaciones de carne vacuna. Inicialmente la medida se anunció por 180 días pero desde entonces, nunca ha dejado de aplicarse. El impacto inicial de la prohibición se observó en dos indicadores: i) el aumento de los precios internos se desaceleró en relación a los internacionales y, ii) poco después comenzó un ciclo de ajuste descendente del stock ganadero ante los menores precios relativos con los cereales que compiten por el uso las tierras pampeanas (Nogués y Porto 2007)⁵⁶. En el mediano plazo la consecuencia ha sido un nivel de faena muy elevado en términos históricos y por ende, un descenso en la producción de carne.

Resumiendo, durante un período crítico de implementación de nuevas políticas que elevaron las barreras sobre las exportaciones de maíz y trigo, los porcentajes de los precios FOB internacionales recibidos por los productores disminuyeron de manera significativa. No caben dudas sobre este sacrificio de precios y la pregunta es hasta que punto estos fuertes descuentos fueron trasladados a los precios pagados por los consumidores?

⁵⁶ La disminución de las exportaciones acentuó la tendencia alcista de los precios de exportación de otros países como Uruguay mientras que los países importadores como Rusia intentaban llenar la falta de cumplimiento de los exportadores de Argentina con sus contratos de venta externa.

4.3 Impactos de las barreras sobre los precios de los alimentos pagados por los consumidores

Como se dijo, una primera aproximación al estudio del grado de éxito de las barreras sobre las exportaciones en lograr su principal objetivo es analizar si los precios recibidos por los productores primarios y los pagados por los consumidores de productos procesados han estado correlacionados⁵⁷. La evidencia disponible para 2005/2011 que como se dijo contiene el período de agudización de las barreras sobre las exportaciones, no muestra una evidencia clara al respecto. En lo que sigue se resumen los resultados para el maíz y sus derivados, para el trigo, el pan y la harina, y para la carne vacuna.

Maíz

El maíz que no se exporta, se usa con más intensidad como alimento para animales que como alimento humano directo por lo cual en lo que sigue, se comparan los precios pagados a los productores con los precios pagados por los consumidores de harina de maíz y carne de pollo, una industria agroalimentaria que se desarrolló rápidamente durante los últimos años. El precio pagado a los productores de maíz surge de las estadísticas del Mercado a Término de Buenos Aires (Matba) mientras que a nivel de consumidor, se usó el precio de un paquete de un kilo de harina de maíz⁵⁸. El siguiente gráfico presenta la tendencia de ambas series observándose que entre 2005 a 2008 a pesar de los derechos variables en este último año, los precios al productor crecieron más rápidamente que el precio pagado por los consumidores de harina de maíz pero posteriormente hasta alrededor de fines de 2009, ambos precios se movieron de manera similar. Finalmente durante 2010 los precios pagados por los consumidores crecieron más rápidamente que los precios recibidos por los productores. En términos generales se concluye que aunque la correlación no fue muy elevada, en el mediano plazo durante un período de fuerte discriminación contra los productores primarios, los precios del maíz

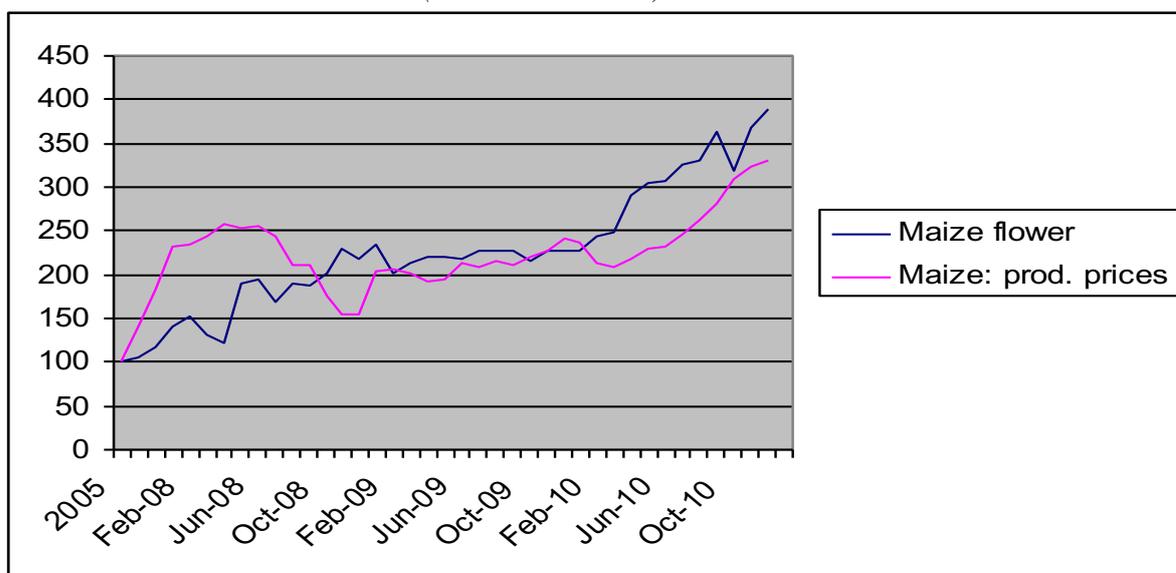
⁵⁷ Una crítica a esta comparación se relaciona con el hecho de que en la estructura de costos de los productos procesados entran otros insumos no primarios cuyos precios pueden haberse comportado de una manera distinta. Por otra parte, los ejemplos que usamos se refieren al primer grado de elaboración donde estos otros costos tienen una menor ponderación.

⁵⁸ Originalmente la serie de precios pagados por los consumidores fue facilitada por SEL Consultores (Nogués 2014). Todas las series son en pesos nominales.

y los pagados por los consumidores de harina de maíz tendieron a moverse de manera no muy disímil.

Como se dijo, en el mercado interno, el maíz es usado fundamentalmente como alimento para animales por lo cual tiene alguna importancia conocer si las barreras sirvieron para mantener bajo el precio relativo de este producto y particularmente los precios del pollo cuyo consumo ha crecido rápidamente. Probablemente esta agroindustria sea la mayor demandante de maíz en el mercado interno⁵⁹.

Gráfico 4.4: Precios nominales pagados al productor de maíz y precio pagado por los consumidores de harina de maíz (Índice 2005=100)



Fuente: Nogués (2014).

Que impactos tuvo el bajo precio del maíz en los precios pagados por los consumidores de carne aviar? Veamos. El siguiente cuadro muestra la evolución del consumo de carnes en Argentina en donde se puede apreciar una clara sustitución de la carne de pollo por la carne vacuna. Mientras que entre 2008 y 2014 el consumo per cápita del

⁵⁹ Según información de expertos, se requieren 3,2 toneladas de maíz para producir una tonelada de pollo y 2,1 toneladas de maíz mas 0,9 toneladas de expeler de soja (que tiene un derecho de exportación de 35%) para producir una tonelada de carne porcina que es un agroindustria en desarrollo pero a un ritmo más lento que la del pollo. Los bajos precios relativos del maíz también han originado un creciente engorde de los animales vacunos en feed lots y corrales que según algunas estimaciones alcanza al 13% del total de animales (Cohan y Costa 2011 p. 83). Otras agroindustrias intensivas en el uso del maíz son el bioetanol y los alimentos para animales.

primero aumentó un 29%, el del segundo disminuyó un 15%⁶⁰. Los precios relativos no fueron ajenos a este comportamiento.

El gráfico 4.5 presenta las series de precios reales del pollo y de la carne vacuna. A diferencia de esta última, la carne de pollo al igual que la mayoría de los productos de la agroindustria, no están sujetos a restricciones cuantitativas sobre las exportaciones por lo cual se concluye que su rápido crecimiento debe tener origen tanto en la competencia como en el bajo precio del maíz que como se vio en el capítulo anterior, representa un subsidio de 25% (Cuadro 3.7). En el gráfico 4.5 se observa un comportamiento mucho más estable del precio del pollo que el de la carne vacuna sujeta a restricciones y las limitaciones naturales del ciclo ganadero. Por otra parte se destaca que entre 2009 y 2011 el significativo aumento en el precio real de la carne vacuna y de su precio relativo originó una disminución del 19% en el consumo per cápita (Cuadro 4.1). Es decir, durante este episodio el efecto sustitución surge con bastante claridad.

Cuadro 4.1: Consumo per cápita de carnes: 2008-2014 (kilogramos por habitante)

Año	Carne vacuna	Carne de pollo	Carne porcina	Total
2008	68,76	31,2	7,62	107,58
2009	68,36	33,4	7,98	109,74
2010	57,78	34,4	8,06	100,24
2011	55,38	38,7	8,64	102,72
2012	58,75	39,8	8,56	107,11
2013	63,08	39,55	10,4	113,03
2014	58,81	40,39	10,65	109,85

Fuente: Ministerio de Agricultura.

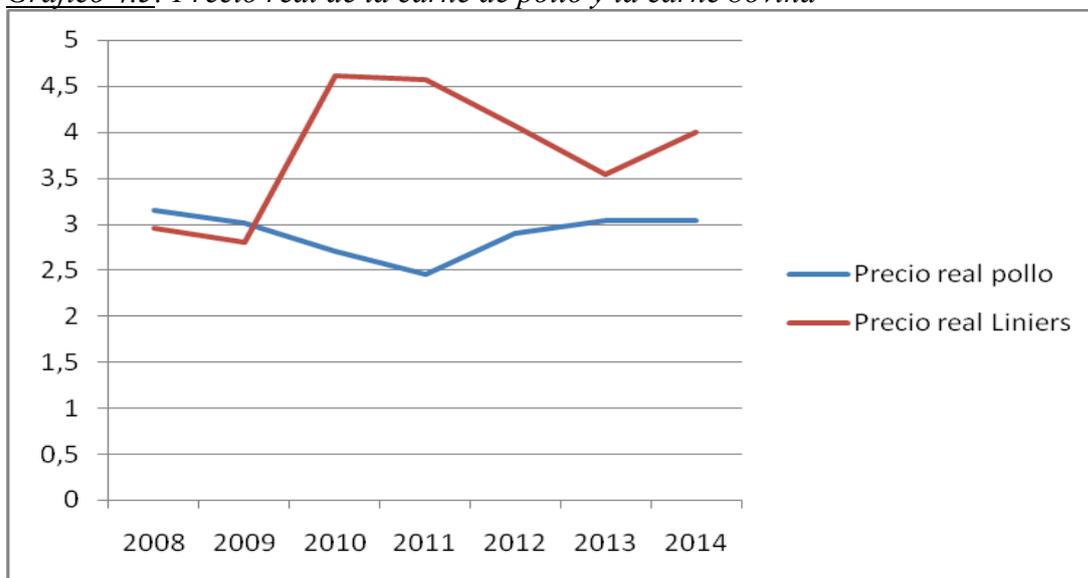
⁶⁰ Paralelamente, también aumentaron las exportaciones y la relación exportación/producción de pollos está llegando al 20% según el Boletín Avícola del Minagr.

Las tendencias observadas en los precios de la harina de maíz, el de los pollos y el acelerado aumento en el consumo de este tipo de carne tienden a mostrar un impacto de las barreras sobre las exportaciones de maíz que fue moderador de precios al consumidor de la harina y de la carne aviar.

Es importante por lo tanto tener presente el aumento del precio del maíz como consecuencia de la eliminación de las barreras de este producto sobre los precios de la carne de pollo. Por otra parte, la eliminación de las barreras sobre la carne vacuna aumentará su precio y desplazará hacia la derecha la demanda por carne de pollo mientras que la eliminación de las barreras sobre las exportaciones de maíz desplazará su oferta hacia la izquierda. Por consiguiente, caben pocas dudas de que el precio de equilibrio de la carne de pollo aumentará bajo una política de eliminación de barreras.

Si esto es así, para evitar un aumento generalizado del precio de las carnes en el mercado interno al momento de levantar barreras sobre las exportaciones habrá que considerar mantener abierta las importaciones y de esta manera mantener un cierto techo al aumento de precios de estos productos con elevada ponderación dentro de la canasta de alimentos. Más abajo, este tema será tratado en mayor detalle.

Gráfico 4.5: Precio real de la carne de pollo y la carne bovina

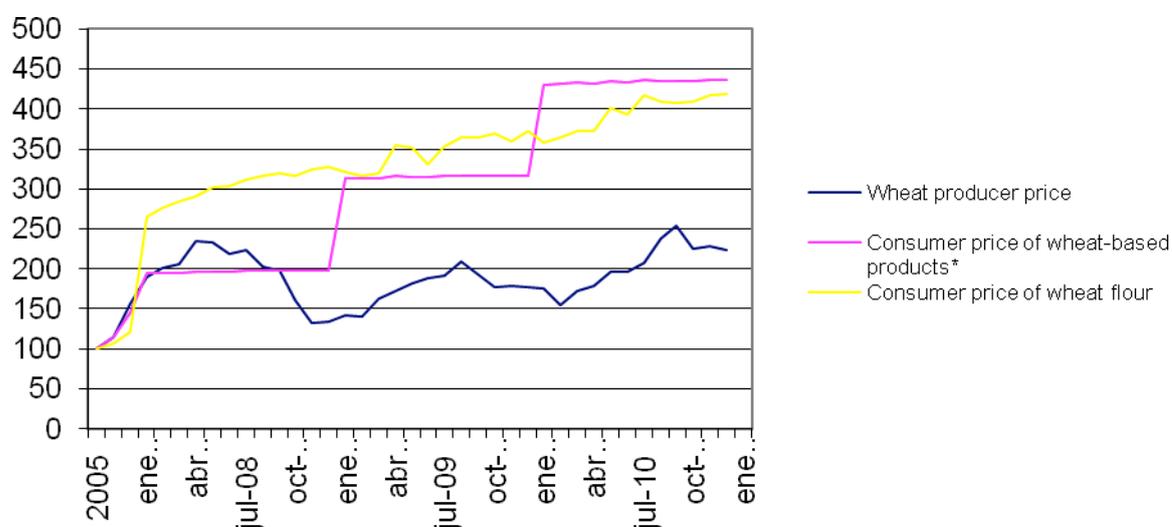


Fuente: Elaboración propia con datos de Minagr (Boletín avícola del Minagr varios números para pollo eviscerado) y www.mercadoliniars.org.ar (precio promedio por kilo vivo).

Trigo

El caso del trigo es muy distinto al del maíz ya que el grueso del consumo interno es alimento directo para humanos. Hasta qué grado ha tenido éxito las muy elevadas barreras de exportación de trigo sobre la “mesa de los argentinos”. El siguiente gráfico 4.6 compara el precio del trigo recibido por los productores con los precios al consumidor de: i) la harina de trigo y, ii) el pan (Nogués 2014)⁶¹. Se observa que entre 2005 y 2007 mientras prevalecieron solo los derechos de exportación, las tres series estaban bastante correlacionadas pero posteriormente durante la vigencia de las restricciones cuantitativas a partir de principios de 2006, el precio pagado a los productores de trigo quedo planchado mientras los precios pagados por los

Gráfico 4.6: Precios nominales al productor de trigo y precio pagado por los consumidores de pan, galletitas y harina de trigo empaquetada (2005=100)



Fuente: Nogués (2014), gráfico 13.

* Incluye pan y galletitas.

consumidores siguieron creciendo. Esta discrepancia pone dudas sobre las restricciones cuantitativas a las exportaciones de trigo como una manera de bajar el precio del pan y productos elaborados con harina de trigo y de esta manera, proteger “la mesa de los argentinos”⁶².

⁶¹ El escalonamiento en la serie del precio del pan se origina en la serie facilitada al autor por SEL Consultores que relevaba los precios periódicamente en lugar de mensualmente (Nogués 2014). También se destaca el hecho de que los precios máximos de pan no se cumplían. Por ejemplo, este autor verificó que mientras regía un precio máximo del pan flauta de \$2,5 por kilo, el precio cobrado en varias panaderías se ubicaba en el entorno de \$9 el kilo.

⁶² Nogués y Porto (2007) Tabla 45 desagregan los componentes de los costos de producir pan.

En el caso de la harina donde la incidencia del trigo en los costos de producción es muy elevada, la discrepancia es más llamativa que en el caso del pan donde su estructura de costos esta muy influenciada por insumos no transables como alquileres y salarios. El acelerado crecimiento en el precio consumidor de la harina de trigo bien por encima del precio pagado a los productores sugiere que los molinos harineros podrían haberse quedado con una parte importante de las rentas proteccionistas generadas por las restricciones cuantitativas. Las barreras sobre las exportaciones fueron reforzadas con controles de precios sobre la harina de trigo vendida en el mercado interno y sobre el pan pero estos controles parecen haber sido eludidos⁶³.

Dado esta situación –bajos precios pagados a los productores que no se reflejan en los pagados por los consumidores-, el efecto precio de un levantamiento de las barreras sobre las exportaciones de trigo serían más amortiguados que en el caso del maíz⁶⁴. Pareciera por tanto que el levantamiento de estas barreras y en particular de las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de trigo tendría más efectos en eliminar rentas improductivas a favor de los molinos harineros que sobre el precio de los productos elaborados con harinas.

Carne vacuna

El gráfico 4.7 presenta un índice de precios al consumidor construido con varios cortes⁶⁵ como también, los precios pagados a los productores reflejado en el precio del kilo vivo en el mercado de Liniers ([http://www.minagri.gob.ar/new/0-0/programas/dma/ganaderia/Mensual Bovino Liniers/01 mensual liniers.php](http://www.minagri.gob.ar/new/0-0/programas/dma/ganaderia/Mensual_Bovino_Liniers/01_mensual_liniers.php)).Se observa que durante el período cubierto, ambas series se movieron de manera similar indicando que los precios recibidos por los productores se trasladan a los consumidores

⁶³ Por ejemplo, este autor verificó que mientras regía un precio máximo del pan flauta de \$2,5 por kilo, el precio cobrado en varias panaderías se ubicaba en el entorno de \$9 el kilo. Esta elusión podría ser consecuencia de varios factores y no solo de precios elevados de la harina.

⁶⁴ Comentarios de expertos sugieren que el desplome de los precios pagados a los productores en relación a los internacionales habría afectado negativamente la calidad de la semilla sembrada y por ende, la calidad del pan.

⁶⁵ Asado, hueso con carne, osobuco, cuadril, carne picada, falda y tapa de nalga.

y en las simulaciones que se ofrecerán más abajo, se trabajará con el supuesto de una traslación relativamente rápida entre estos niveles de comercialización.

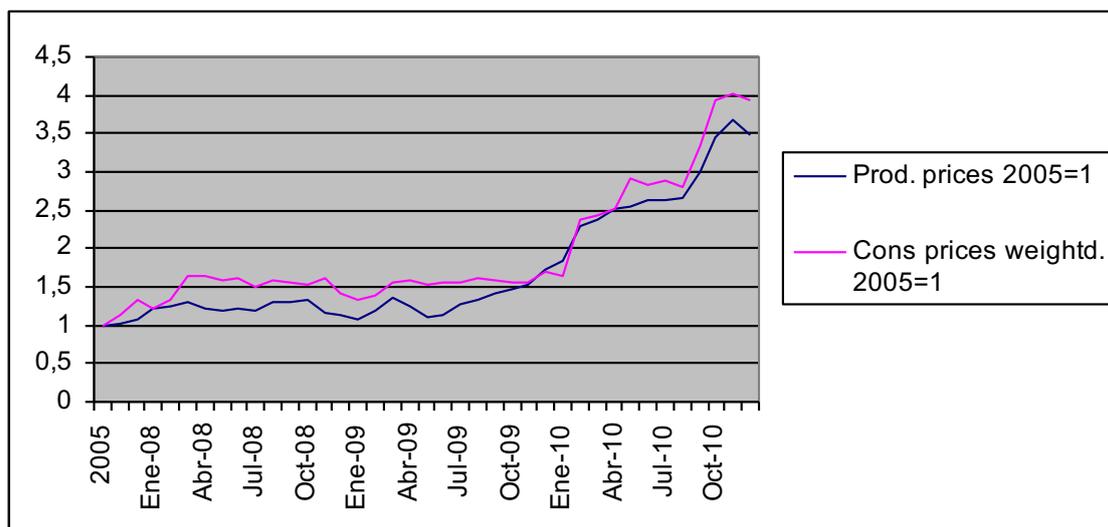
El porcentaje en que podría aumentar el precio de la carne vacuna al levantar las restricciones cuantitativas es más incierto que en el caso de los cereales principalmente por las decisiones de retención de vientres y oferta de carnes que los productores decidirán. La respuesta más normal ante expectativas de precios internos más elevados actualmente reforzados por proyecciones de precios internacionales crecientes de FAO-OECD (Bridges 2015), sería una retención de terneras con el propósito de producir más terneros y por ende una disminución de corto plazo en la oferta potenciando el aumento de precios ocasionado por el levantamiento de las barreras sobre las exportaciones desandando lo ocurrido con los precios cuando se introdujeron las restricciones cuantitativas en 2006.

Los argentinos están muy cerca de comerse toda la carne vacuna que producen (en años recientes, la relación exportaciones a producción se ha ubicado en el entorno de 7-8%) y suponiendo que el levantamiento de barreras este acompañado por expectativas de políticas más estables, la retracción de corto plazo en la oferta podría ser de cierta importancia. Bajo estas condiciones, el aumento de precios pagados por los consumidores podría ser no trivial. De esta manera, gana prioridad un diseño de políticas que busque mantener acotados los precios de los cortes más populares librando los más caros y de mayor demanda internacional a la exportación⁶⁶.

El tema crece en importancia cuando se recuerda que durante los últimos años, la disminución en la producción de carne vacuna está asociada no solo a una reducción significativa en el stock ganadero pero también, por el hecho de que los indicadores tecnológicos muestran un retraso significativo con respecto a las mejores prácticas (Lema 2015). Por ejemplo, la tasa de natalidad y el peso

Gráfico 4.7: Precios nominales de la carne vacuna al productor y al consumidor (índice 2005=1)

⁶⁶ Comentarios informales indican que en Uruguay esta ha sido una política exitosa. Si es así esta sería una experiencia a ser analizada con más detalle.



Fuente: Nogués (2014).

medio de la faena están entre los más bajos de la historia por lo cual una recuperación de estas variables tiene el potencial de generar un importante crecimiento de la producción y por ende de las exportaciones durante los próximos dos/tres años. A título de comparación, durante 2014 Australia con un stock ganadero de unas 28 millones de cabezas, exportó alrededor de 1,6 millones de toneladas mientras que Argentina con unas 50 millones de cabezas exportó solo unas 200.000 tn. A los precios promedio unitarios a los cuales exportó Argentina durante 2014, duplicar las ventas externas implicaría un ingreso adicional de divisas muy significativo (unos USD 1.400 millones) que el país necesita con urgencia. Con precios adecuados esto se podría lograr engordando mas el actual stock de terneros pasándolos en un plazo relativamente breve de unos 200 kilos a 400 kilos. Se recuerda que en Estados Unidos el peso promedio de faena es de un poco más de 600kg⁶⁷. Para lograr esto sin angustias sociales, se requiere una política amortiguadora para los grupos sociales mas vulnerables.

4.4 Eliminación de las barreras, el precio de los alimentos y la pobreza

Sobre la base de estimaciones privadas independientes, esta sección comienza presentando un breve resumen de la situación social actual. Luego se presenta la canasta de alimentos usada en las simulaciones de impactos sobre precios al consumidor. Le siguen las simulaciones y sugerencias de políticas amortiguadoras de los efecto precio.

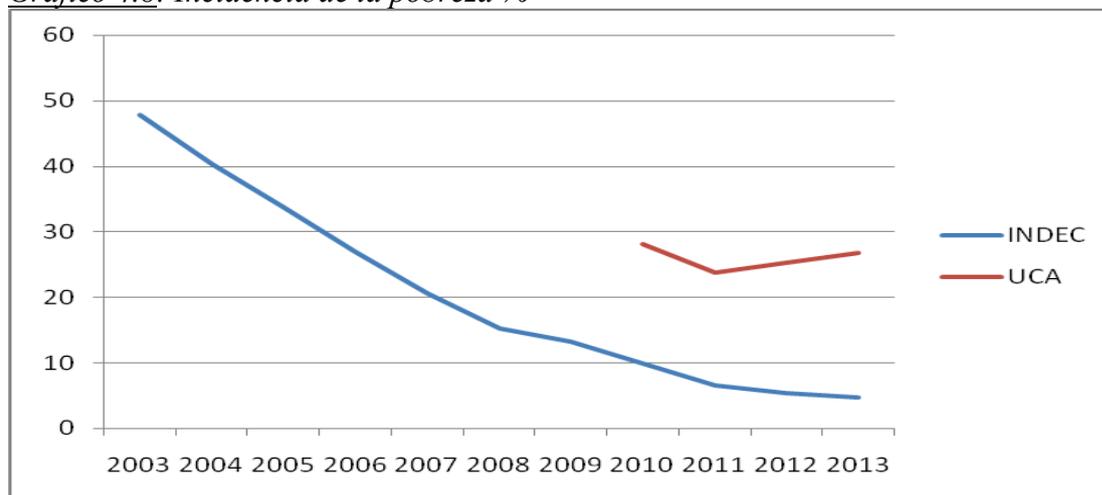
⁶⁷ Según trade map, durante 2014 Argentina exportó por la posición 0201 a un precio unitario de USD10.045 por tn y por la posición 0202 a un precio unitario de USD5.970 por tn.

La situación social

El precio de los alimentos es una de las principales variables para determinar el costo de vida y las condiciones sociales de la población incluyendo la pobreza. En Abril de 2014 el INDEC dejó de publicar estadísticas sobre incidencia de la pobreza pero otros indicadores como estancamiento en los niveles de empleo y desempleo (ver capítulo 5) y el acelerado crecimiento del empleo público muestran un amesetamiento del proceso de mejores condiciones sociales logradas hasta aproximadamente 2011/12. Esto también se refleja en mediciones independientes de la incidencia de la pobreza como el construido por la Universidad Católica Argentina (gráfico 4.8)⁶⁸.

El gráfico 4.9 muestra la distribución regional de la incidencia de la pobreza observándose picos muy elevados en ciudades del norte argentino tales como Posadas, Resistencia y Santiago del Estero. Deducimos que parte de este aumento de los indicadores independientes de pobreza reflejan un aumento del precio de los alimentos.

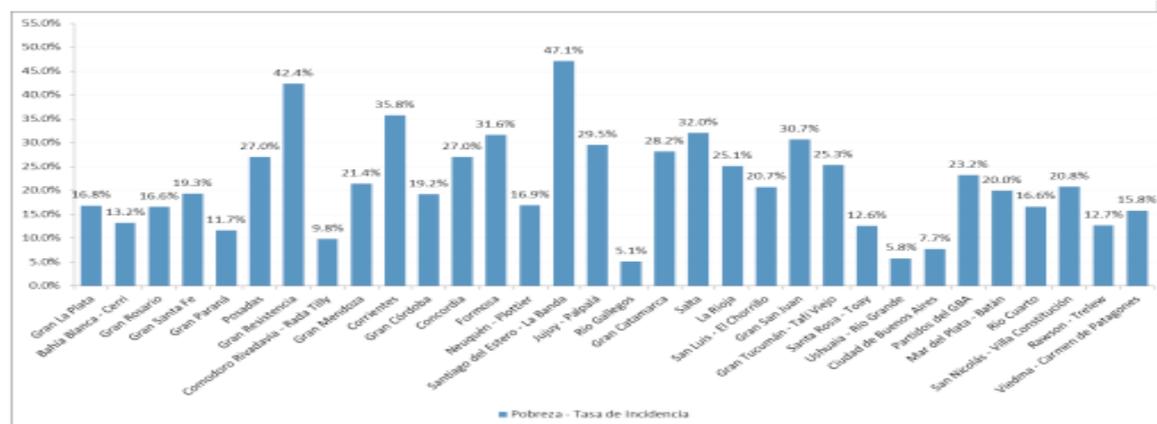
Gráfico 4.8: Incidencia de la pobreza %



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y la Universidad Católica Argentina (UCA).

Gráfico 4.9: Incidencia de la pobreza en centros urbanos

⁶⁸ La enorme discrepancia entre las dos mediciones de incidencia de la pobreza está ocasionada por las distorsiones en los precios del INDEC. Existen otras estimaciones privadas que muestran un panorama similar al de la UCA es decir, una incidencia de la pobreza bien por encima de las últimas cifras oficiales publicadas por el INDEC.



Fuente: Gonzalez Rozada, Martin (2015).

Cambios en la composición de la canasta de alimentos

Cuales son algunas de las posibles magnitudes en que podría llegar a aumentar el precio de la canasta de alimentos como consecuencia de un levantamiento de las barreras sobre las exportaciones? Para contestar esta pregunta sobre la base del análisis presentado en los puntos anteriores se seleccionó una canasta de alimentos. Hasta no hace mucho tiempo, en la canasta de alimentos que se utilizaba para medir la incidencia de la pobreza y la indigencia, la carne vacuna tenía una ponderación exagerada que se ha corregido en el nuevo índice de precios al consumidor nacional urbano (IPCNU) del área metropolitana (INDEC 2014).

El siguiente cuadro presenta una comparación de la importancia relativa de los principales grupos de productos entre ambas canastas. La antigua canasta básica valorizada con los precios de mercado en Diciembre de 2006 (último mes de precios no distorsionados del INDEC) muestra que dos grupos explicaban el 47% de su costo: alimentos a base de cereales y carnes. El primer grupo incluye básicamente pan, galletitas, pastas y harina de trigo empaquetada mientras que el grupo carnes incluía varios cortes vacunos relativamente populares y también una baja proporción de carne aviar⁶⁹. En el caso de cereales la mayor ponderación dentro del grupo la tiene el pan mientras que en las carnes, el grueso representa carne bovina.

En el IPCNU, la ponderación de carnes y cereales ha disminuido del 49,1% al 32,2% y en ambos casos la caída ha sido significativa. Por ejemplo, el pan fresco que a fines de

⁶⁹ Los cortes de carne vacuna incluían asado, osobuco, cuadril, carne picada, falda, y tapa de nalga.

2006 en la canasta básica tenía una ponderación de 11,9% en el IPCNu disminuye a 3,6%. Cambios más significativos ocurren dentro del grupo carnes. Por ejemplo, el asado que solía tener una ponderación de 4,5%, en el IPCNu tiene una ponderación de 3,0% mientras que la carne de pollo pasó de tener una ponderación de 2,5% a 6,5%.

A pesar de estas modificaciones sigue siendo cierto que las carnes y los cereales mantienen ponderaciones relativamente elevadas. Los productos incluidos en el capítulo de alimentos y bebidas del IPCNu y sus respectivos ponderadores están detallados en el apéndice de este capítulo.

Impacto de una eliminación de las barreras sobre el costo de la canasta de alimentos

Los números presentados en las secciones anteriores apuntan en la dirección de un éxito acotado de las políticas de restricción sobre las exportaciones como instrumentos para contener el alza de los precios pagados por los consumidores. En el caso del trigo no hay evidencia de que la introducción de las restricciones haya contenido el alza de precios del pan o de la harina de trigo sugiriendo la posibilidad de que en el mediano plazo, la industria molinera internalizó las rentas improductivas que surgen de este instrumento. En tal caso, la política sirvió como redistribuidora de ingresos a favor de la industria oligopólica de molinos harineros pero no benefició a los consumidores y por ende, es razonable pronosticar que su eliminación tendría efectos positivos sobre la producción y las exportaciones y bastante neutro sobre los consumidores. Esto es particularmente cierto debido a que otros costos en la elaboración de pastas y pan como alquileres y salarios han subido mucho más aceleradamente por lo cual la incidencia del trigo en los costos de producción del pan ha bajado de manera considerable⁷⁰.

Cuadro 4.2: Participación de grupos de alimentos en la canasta básica basada en la encuesta de gastos de 1988 (valorizada con precios de Diciembre de 2006) y en el IPCNu

Grupos	Canasta básica (%)	IPCNu (%)
Cereales (pan, pasta, etc.)	16,5	9,3

⁷⁰ Estos números habría que elaborarlos con más detalle pero se recuerda que en 2007 la incidencia del trigo en los costos de las panaderías era de 20% (Nogués y Porto 2007, tabla 48). Desde entonces, las continuas restricciones y los aumentos acelerados de salarios y alquileres han disminuido aún más esta incidencia.

Carne bovina	30,1	15,4
Carne de pollo	2,5	6,5
Pescado	No	1,0
Productos lacteos	13,4	12,5
Frutas	6,4	3,0
Verduras	6,7	7,1
Papas etc	5,5	(incluido en verduras)
Aceites vegetales	3,6	1,0
Azucar y miel	1,5	1,1
Fuera de la casa	--	15,0
Otros productos	13,8	28,2
Total	100,0	100,0

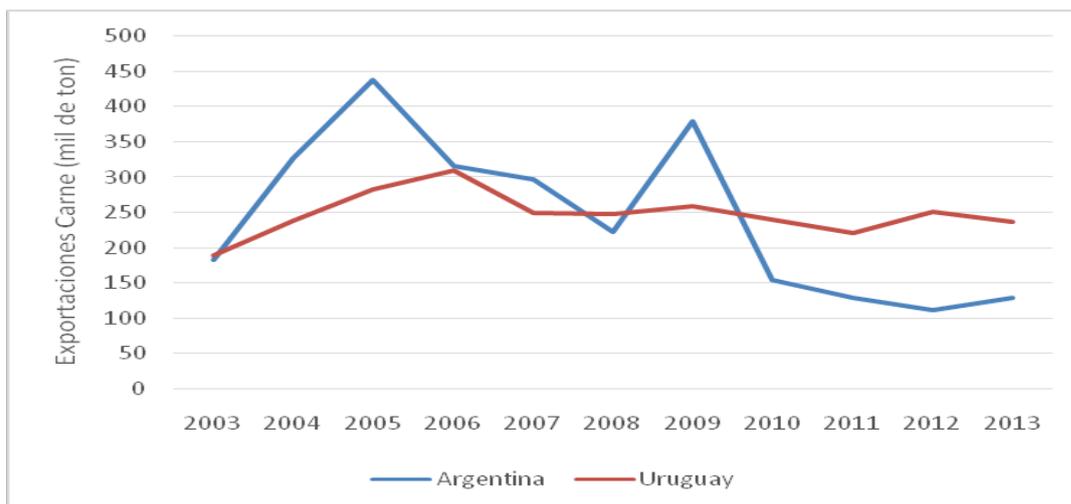
Fuente: Nogués y Porto (2007) y tercera columna elaborada sobre la base de los ponderadores del IPCNu (INDEC 2014).

En el caso de la carne bovina, la restricción sobre las exportaciones introducida a principios de 2006, aparentemente ayudo en el corto plazo a contener el alza de precios internacionales (Nogués y Porto 2007) pero esta medida y su permanencia desde entonces, incentivó una liquidación masiva de animales (según las estimaciones, la disminución del stock ganadero ha estado en alrededor de un 11%) y por ende disminuyó la oferta de carne con el consiguiente aumento de precios. Como muestra el siguiente gráfico, el daño de largo plazo ha sido tal que países mucho más pequeños como Uruguay ha superado la Argentina como exportadores de carne vacuna.

Como se dijo más arriba, la eliminación de las restricciones sobre las exportaciones de este producto es probable que ocasione un fenómeno contrario al observado cuando se las introdujo es decir, esta política provocará un aumento de precios que a su vez incentivará una retención de vientres potenciando el aumento de corto plazo⁷¹. Es importante entonces, analizar con más cuidado los efectos que una eliminación de estas restricciones podría tener sobre los consumidores y como podrían amortiguarse los posibles aumentos de precios.

Gráfico 4.10: Exportaciones de carne de Argentina y Uruguay (miles de ton)

⁷¹ El efecto precio de corto plazo cuando se implementaron las restricciones cuantitativas está analizado en Nogués y Porto (2007).



Fuente: Elaboración propia con datos de Trade map.

Por otra parte, pesar del desarrollo acelerado de la industria del pollo durante los años recientes cuando tuvo un fuerte efecto sustitución en el consumo con la carne vacuna, la eliminación del subsidio maíz a los insumos también elevará el precio de este producto disminuyendo el efecto recién mencionado. Esta discusión sitúa al precio de las carnes como un elemento determinante del grado en que podría llegar a aumentar el precio de los alimentos ante una eliminación de las barreras sobre las exportaciones. El siguiente cuadro presenta las simulaciones de variaciones en el costo de la canasta de alimentos como consecuencia de la implementación de distintas políticas que afectan principalmente el precio de las carnes (la canasta utilizada y los respectivos derechos de exportación se incluye en el cuadro del apéndice de este capítulo)⁷².

Se presentan simulaciones de variaciones porcentuales del costo de la canasta basadas en los siguientes supuestos: 1) solo se eliminan los derechos de exportación de todos los productos de la canasta; 2) se eliminan los derechos más las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de maíz política que según estimaciones presentadas más arriba origina un aumento de precios de la carne aviar por encima del impacto de los derechos de 10% y 20% y, 3) se eliminan las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones

⁷² Dado que $P_{dj} = P_{ij}(1 - d_j - \%rc_j)$ donde P_{dj} es el precio doméstico del producto j ; P_{ij} es el precio internacional; d_j es la tasa de derecho de exportación y $\%rc_j$ es el equivalente ad valorem de la restricción cuantitativa. El dato del cual se parte para arribar a los números del cuadro 4.3 es la ponderación que tiene cada producto en el costo de la canasta (CC) es decir: $P_{dj}/CC = w_j$ donde w_j es la ponderación en la canasta ($\sum w_j = 1$). Entonces la participación de cada producto en la canasta es reponderada como: $W_j = w_j / (1 - d_j - \%rc_j)$. De esta manera, $\sum W_j > \sum w_j = 1$ y la tabla 4.3 presenta los valores resultantes de $\sum W_j - 1$.

de carne vacuna política que origina un aumento de precios por encima del impacto de los derechos de 15% y 25% respectivamente.

Cuadro 4.3: Simulaciones de impactos de una eliminación de las barreras a las exportaciones sobre el costo de una canasta representativa de alimentos (%)

Aumento del costo de la canasta suponiendo eliminación de:	Aumento del costo de la canasta suponiendo eliminación de:		
	Solo derechos	Derechos más 10% por eliminación subsidio maíz	Derechos más 20% por eliminación de subsidio maíz
Solo derechos	5,7%	6,7%	8,7%
Derechos más 15% de restricciones cuant. carne vac.	11,6%	12%	13,5%
Derechos más 25% de restricciones de cuant. carne vac.	16,1%	17,0%	18,1%

Fuente: Elaboración propia según metodología presentada en el texto y la canasta básica incluida en el apéndice.

Los números indican con claridad que el impacto de eliminar solo los derechos de exportación es marginal ya que aumenta el costo de la canasta en solo 5,7%. Mucho más significativos son los efectos de eliminar también las restricciones cuantitativas sobre la carne vacuna y el subsidio al insumo maíz en la producción de carne aviar. En la casilla intermedia donde se supone un aumento del precio de la carne aviar del 10% por eliminación del subsidio maíz y de la carne vacuna del 15% por eliminación de las restricciones cuantitativas, el costo promedio de la canasta básica aumentaría un 12%. En escenarios que no son improbables, la eliminación de subsidios y restricciones cuantitativas podría elevar aún más el costo de la canasta básica. En particular, la eliminación de las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones parten de una situación donde las exportaciones de carne vacuna han sido prácticamente prohibidas con un efecto precio que podría ser más significativo que los números utilizados. A su vez una expectativa de mediano plazo por parte de los productores de precios sostenidos podría originar una importante retención de vientres potenciando de esta manera, la disminución de la oferta en el corto y mediano plazo.

De acá la importancia de mantener abierta las importaciones de carnes de todo tipo: vacuna, aviar y porcina. La liberalización de las importaciones en general también es

crucial para mantener acotado el costo de vida después de una década de barreras prohibitivas como también, para disminuir las presiones políticas que pueden surgir en contra del levantamiento de las barreras sobre las exportaciones por aumentos del precio de los alimentos⁷³.

Una última observación. En el IPCNu de la Región Metropolitana los alimentos (incluidos los alimentos fuera del hogar) tienen una ponderación de 33% por lo cual la incidencia del levantamiento de las barreras sobre las exportaciones agropecuarias y agroindustriales en el costo de vida es un 1/3 de los valores presentados en el cuadro 4.3. En los peores casos de impactos sobre precios de las carnes el aumento del IPCNu sería lejos de trivial.

Liberalización y la incidencia de la pobreza

Mantener abierta las importaciones de carnes, es importante no solo para amortiguar los aumentos de precios de los alimentos sino también, para ejercer presión hacia la baja del precio de los productos importables (como vestimenta) que también constituyen una parte significativa del costo de vida. Es decir, cuanto más se abra la economía por el lado de las importaciones, menor será el efecto de una apertura comercial sobre el costo de vida.

De cualquier manera, es muy difícil sino imposible que en el corto plazo una liberalización de las exportaciones no resulte en un aumento de la incidencia de la pobreza⁷⁴. Esto se debe a que las decisiones de inversión y los impactos sobre la oferta de bienes y por ende del empleo y los salarios son más lentos en producirse que los impactos sobre los precios. Surge entonces la pregunta de cuál sería el costo fiscal de una política social que busque evitar un aumento de la pobreza como consecuencia del alza del costo de la canasta de alimentos.

⁷³ También como se ha dicho, la apertura de las importaciones es necesario para cumplir con el fallo de la OMC en contra de las licencias y las DJAI y de esta manera, abrir el camino para que Argentina se vuelva a reinsertar en el sistema multilateral y de acá en los acuerdos regionales(ver Baracat y otros 2013).

⁷⁴ A este impacto hay que agregarle el de la devaluación necesaria para disminuir el extremo grado de sobrevaluación que actualmente tiene el peso.

Estimaciones realizadas para 2007-2008 sugieren que dependiendo de las metas de pobreza, este costo se ubica inicialmente entre 0,5% y 1% del PBI y decrece a medida que la economía se expande en respuesta a los nuevos incentivos de precios. En la simulación realizada este esquema de subsidio compensatorio por aumento de precios de los alimentos dura tres años que es el tiempo que el conjunto del sector agropecuario demora en responder (Nogués y Porto 2007).

4.5 Conclusiones y limitaciones

Además de los elevados derechos de exportación y con el objetivo explícito de “proteger la mesa de los argentinos”, a principios de 2006 el gobierno implementó imprevistamente restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de trigo y carne vacuna. Un tiempo después, a mediados de 2008, también se reforzaron las restricciones sobre las exportaciones de maíz. Además durante la primera mitad de 2008, el gobierno implementó derechos variables sobre las exportaciones de cereales con tasas que llegaron a ser superiores al 50%. Salvo esta última política que como se dijo fue rechazada por el Congreso y desmantelada a mediados de 2008, el resto de las barreras perdura hasta la actualidad.

Tomando como dadas estas políticas y su objetivo de proteger la “mesa de los argentinos”, esta sección arroja evidencias sobre el grado en que las barreras y los menores precios recibidos por los productores primarios, se trasladaron a los precios pagados por los consumidores. Las siguientes son algunas conclusiones y limitaciones del análisis:

1. Los números indican con claridad que en el corto plazo, las barreras sobre las exportaciones se reflejan en los precios recibidos por los productores primarios⁷⁵. Un aumento de los derechos o una política más restrictiva sobre las exportaciones se traduce inmediatamente en menores precios pagados a los productores.

⁷⁵ Estudios econométricos muestran que la respuesta de los precios internos de los cereales a variaciones de los precios internacionales es casi inmediata mientras que en el caso de la carne vacuna, el desfasaje es un poco mayor (Nogués y Porto 2008).

2. En los momentos de restricciones extremas sobre las exportaciones (bajo la Resolución 125), los productores de trigo recibieron precios equivalentes a menos del 50% de los internacionales. Si bien en maíz y carne vacuna no se llegó a este extremo, es claro que los productores primarios siguen recibiendo precios que están muy por debajo del precio internacional neto de derechos. En los casos del trigo y maíz las restricciones cuantitativas vigentes durante 2015 determinan descuentos en los precios pagados a los productores que no están muy alejados de los que se midieron en los períodos de implementación de las políticas más restrictivas.

3. Respecto al grado en que estos menores precios se tradujeron en menores precios pagados por los consumidores, el análisis apunta en la dirección de un éxito acotado de las políticas. En el caso del trigo no hay evidencia de que la introducción de las restricciones haya contenido el alza de precios del pan o de la harina de trigo sugiriendo la posibilidad de que en el mediano plazo, la industria molinera internalizó las rentas improductivas creadas por las mismas⁷⁶. En tal caso, la política sirvió como redistribuidora de ingresos a favor de la industria molinera pero no benefició a los consumidores o lo hizo en un grado bajo. Esto indicaría que la eliminación de las barreras sobre las exportaciones de trigo tendría efectos positivos sobre los precios y la producción primaria y mucho menor o neutro sobre los precios pagados por los consumidores. Esto es particularmente cierto debido a que otros costos en la elaboración de pastas y pan como alquileres y salarios han subido mucho más aceleradamente por lo cual durante los últimos años, la incidencia del trigo en los costos de producción del pan ha bajado de manera considerable.

4. En el caso del maíz la evidencia se inclina a favor de una traslación hacia los precios pagados por los consumidores más clara que en trigo. En el mediano plazo, los precios de la harina pagados por los consumidores siguieron a los precios del maíz recibidos por los productores. Asimismo en términos reales, los precios de la carne aviar se han mantenido bastante estables en parte debido al elevado subsidio al insumo maíz. Por consiguiente, la eliminación de este subsidio presionará hacia la alza del precio pagado por los consumidores de carne aviar.

⁷⁶ Claramente hechos como este refuerzan la importancia de un mecanismo profesionalizado de Defensa de la Competencia.

5. Dada la clara asociación positiva entre precios consumidor y productor de carne vacuna se concluye que la eliminación de las barreras elevará los precios tanto a los productores como los pagados por los consumidores en un grado que podría ser significativo.
6. Estas dos últimas conclusiones indican que al momento de levantar las restricciones cuantitativas sobre la carne vacuna y eliminar el subsidio al insumo maíz en la producción de carne de pollo, los precios de las carnes podrían sufrir un salto importante que para el caso extremo de las simulaciones presentadas, elevaría el costo de la canasta de alimentos en un 18% y por lo tanto, el IPCNu en alrededor del 6%.
7. Como una política que apunta a mantener acotado el precio de la carne se sugiere mantener abierta las importaciones⁷⁷. Otra política a considerar es un esquema de comercialización que busque mantener acotados los precios de los cortes más populares librando los de mayor demanda internacional a la exportación⁷⁸. Finalmente se menciona aunque no se actualiza, el costo fiscal de un subsidio alimentario dirigido exclusivamente a las personas más necesitadas.
8. La liberalización de las importaciones en general también es crucial para mantener acotado el costo de vida después de una década de barreras prohibitivas como también, para disminuir las presiones políticas que pueden surgir en contra del levantamiento de las barreras sobre las exportaciones por aumentos del precio de los alimentos.

Entre las limitaciones del análisis cabe mencionar:

- i. La importancia de lograr una mayor precisión respecto al actual impacto que tienen las restricciones cuantitativas sobre los precios pagados por los consumidores de carne vacuna.

⁷⁷ De acuerdo a información de expertos, en la actualidad las importaciones de todo tipo de carnes están prácticamente prohibidas.

⁷⁸ A través de un rápido engorde del actual stock de terneros y novillos las exportaciones de carne podrían aumentar de manera importante en pocos meses llevándolos de un peso aproximado de faena de unos 200kg a 400 kg o más.

- ii. También y dada su ponderación en la canasta básica, sería oportuno estimar más precisamente la incidencia del trigo en el costo del pan. En 2007 esta incidencia era del 20% (Porto y Nogués 2007, Tabla 48) pero desde entonces, las continuas restricciones sobre las exportaciones y los aumentos acelerados de salarios y alquileres han disminuido más esta incidencia.

Apéndice del capítulo 4: Muestra de alimentos, ponderadores y tasa de derechos/reintegros usados en las simulaciones del costo de la canasta de alimentos

Producto	Ponderación en IPCNu	Ponderación en la muestra	Derecho (%)	Reintegro (%)	Notas
Pan fresco	0,012	0,08316008	0,05	0	
Otras galletitas	0,0034	0,02356202	0,05	0	
Galletas dulces	0,0078	0,05405405	0,05	0	
Arroz blanco	0,0029	0,02009702	0,05	0	
Harina de trigo	0,001	0,00693001	0,13	0	
Harina de maíz	0,0004	0,002772	0,15	0,0405	
Fideos secos					
tallarín	0,005	0,03465003	0,05	0	
Papas	0,0058	0,04019404	0	0,0205	
Batata	0,003	0,02079002	0	0,0205	Se toma papa
Azúcar	0,0022	0,01524602	0,05	0,0405	
Huevos-doc.	0,0039	0,02702703	0,05	0	
Leche sachet-lt	0,0036	0,02494802	0	0,0085	Algunas posiciones con reintegros de 0,015
Dulce batata	0,0002	0,001386	0,05	0,06	Se tomó membrillo
Mermelada	0,0009	0,00623701	0,05	0,06	
Lentejas	0,0004	0,002772	0,025	0,0405	
Arvejas lata 380gr	0,0004	0,002772	0,025	0,0405	
Acelga	0,0005	0,003465	0,025	0,0405	Se tomó lechuga
Cebolla	0,0021	0,01455301	0	0	
Lechuga criolla	0,0018	0,01247401	0,025	0,0405	
Tomate redondo	0,0037	0,02564103	0,025	0,0405	
Zanahoria	0,001	0,00693001	0,025	0,0405	
Zapallo redondo	0,0004	0,002772	0,025	0,0405	
Tomate en lata	0,0029	0,02009702	0,05	0,0405	
Banana	0,0026	0,01801802	0,05	0,027	
Manzana deliciosa	0,0011	0,00762301	0,05	0,034	
Naranja	0,0013	0,00900901	0,025	0,027	
Asado	0,0097	0,06722107	0,15	0	
Carnaza	0,0014	0,00970201	0,15	0	
Carne picada	0,0026	0,01801802	0,15	0	

Cuadril	0,0033	0,02286902	0,15	0	
Falda	0,0007	0,004851	0,15	0	
Nalga	0,006	0,04158004	0,15	0	
Paleta	0,0038	0,02633403	0,15	0	
Pollo entero	0,01	0,06930007	0,05	0,034	Pollo eviscerado
Cuartirolo	0,0063	0,04365904	0	0,0115	
Queso duro	0,0028	0,01940402	0	0,0115	Quesos todos iguales
Aceite de girasol	0,0023	0,01593902	0,3	0	
Gaseosa cola	0,0134	0,09286209	0	0	Se supone
Agua envasada	0,005	0,03465003	0,05	0,034	
Sal fina	0,0006	0,004158	0,1	0	
Sal gruesa	0,0001	0,000693	0,1	0	
Vinagre	0,0002	0,001386	0,05	0,05	
Café envasado	0,0013	0,00900901	0,05	0,0205	Algunos cafés como los arábigos tienen derechos del 10%
Te en saquitos	0,0006	0,004158	0,05	0	
Yerba mate	0,0039	0,02702703	0,05	0	

Fuente: Elaboración propia con ponderadores del IPCNu de la Región Metropolitana valorizada al trimestre IV de 2013. Las tasas de derechos y reintegros de www.afip.org.

En la anteúltima columna se incluye la tasa actual de reintegros por impuestos indirectos que se supone no serán alterados. Si estos fueran a ser eliminados, los aumentos de precios serían solo un poco menores a los que se presentan en el cuadro 4.3. Se observa algunas situaciones raras. Hay productos que no tienen reintegros (carne vacuna por ejemplo); hay productos que tienen derechos más elevados que los reintegros (la mayoría como es de esperar), y llamativamente hay productos que tienen tasas de reintegros más elevadas que el correspondiente derecho (dulce de batata, lentejas, acelgas).

Capítulo 5: Barreras, empleo y salarios en el sector agropecuario y agroindustrial⁷⁹

5.1 Introducción

En lo que sigue se resume el análisis y los resultados de anteriores trabajos que analizaron el impacto de una liberalización de las exportaciones sobre el empleo y los salarios (Nogués y Porto 2007 y FADA 2014 realizado por Ernesto O'Connor). Este último trabajo toma como punto de partida la situación del empleo hacia 2013/14 y a partir de acá se proyectan cantidades producidas hacia 2019 y los empleos requeridos para concretar los mayores niveles de producción. Las proyecciones de crecimiento son optimistas bajo el supuesto que un nuevo gobierno establecerá políticas macroeconómicas equilibradas.

El desarrollo sigue el siguiente orden. Primero se analizan las tendencias del empleo y los salarios durante los últimos años (sección 5.2). En 5.3 se ofrece una breve referencia a políticas necesarias para lograr una estabilidad macroeconómica sustentable como también, la evolución reciente de los salarios. Luego se analizan las estadísticas disponibles en materia de empleo y salarios en los sectores agropecuarios y agroindustrial incluyendo consideraciones sobre la informalidad y los niveles relativos de calificaciones laborales demandadas por estos sectores (5.4). Le sigue la cuantificación de la posible creación de empleos agropecuarios y agroindustriales que podrían surgir de una política de estabilidad macroeconómica con eliminación de las barreras sobre las exportaciones (5.5). El capítulo concluye con un breve resumen de las principales conclusiones y posibles extensiones del análisis.

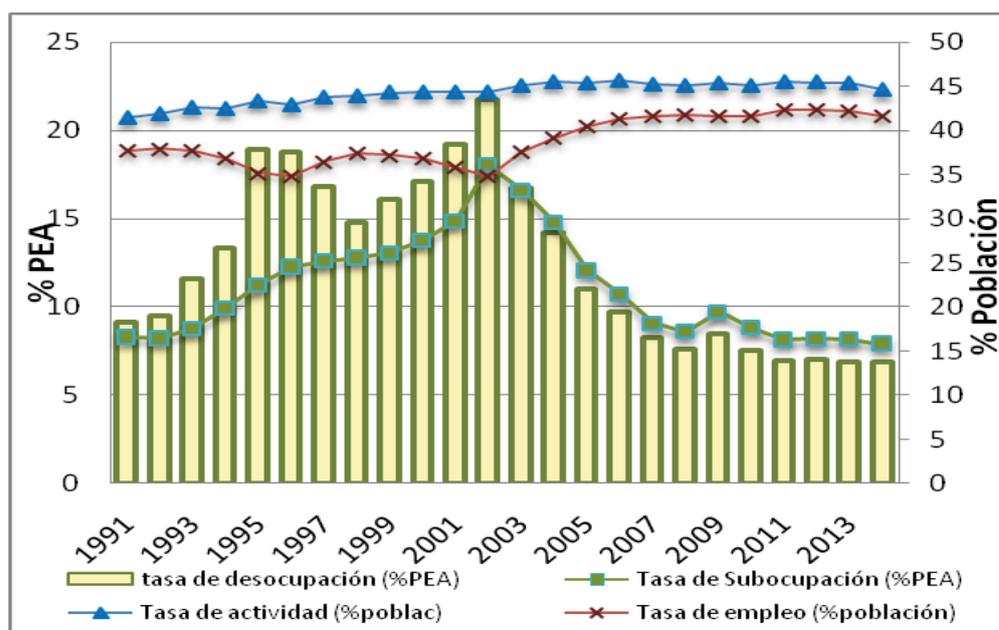
5.2 Tendencias del empleo

La crisis de 2001 agravó los indicadores sociales incluyendo un salto en la tasa de desempleo que en 2002 llegó a 25% mientras que la incidencia de la pobreza, subió al 54%. Posteriormente al estabilizarse la macroeconomía en un contexto de mejora

⁷⁹ Este capítulo fue redactado en colaboración con Ernesto O'Connor quien acaba de publicar un trabajo sobre el tema (FADA 2014). También sirvió de referencia el capítulo sobre este tema publicado por Nogués y Porto (2007).

creciente de los precios internacionales de los commodities, el crecimiento se aceleró generando nuevos puestos de trabajo con la consecuente disminución de la tasa de desempleo. El proceso siguió hasta 2009, cuando la Gran Recesión volvió a afectar la marcha de la economía (gráfico 5.1). A partir de 2010, según el INDEC la tasa de desempleo se estabilizó en torno al 7%, aunque según algunas estimaciones, la economía ha dejado de crecer a partir de 2012. Como muestra el

Gráfico 5.1: Evolución de los principales indicadores laborales (1990-2014)

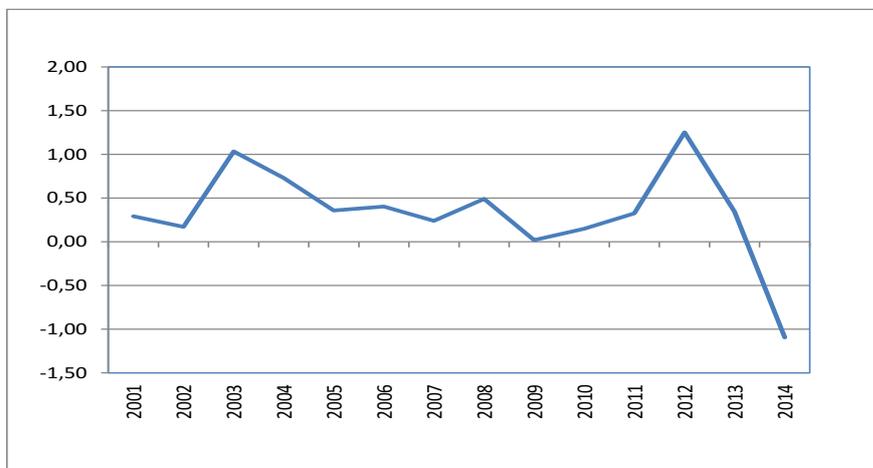


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

gráfico 5.2 a partir de 2013 la elasticidad empleo-PBI ha disminuido de manera aguda. En el mercado laboral el actual proceso de estanflación se refleja en una destrucción de puestos de trabajo en el sector privado.

Como muestra el siguiente cuadro, desde 2011 se ha detenido el proceso de creación de empleo privado formal mientras que ha crecido fuertemente el empleo público: 46% entre 2006 y 2013 casi el doble de la tasa de crecimiento del empleo formal privado. Si se considera 2013 -último año de datos laborales oficiales completos publicados por el INDEC-, se registraban 17.200.000 personas en condiciones de trabajar (población

Gráfico 5.2: Elasticidad empleo – PBI: total economía (2001-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía.

económicamente activa, PEA), de las cuales 16.016.000 estaban ocupados y 1.184.000 desocupados. Del total de ocupados, 6,3 millones lo hacían en el sector privado formal, 6,1 millones en el sector privado informal, y 3,6 millones en el sector público. Es decir, el 38% eran trabajadores informales, y el 22%, empleados públicos incluyendo nación, provincias y municipios, empresas públicas y organismos descentralizados.

Cuadro 5.1: Empleo privado formal, informal y empleo público (2006-2013)

	PEA	Ocupados	Desocupados	Empleo Formal	Empleo formal privado	Empleo Público	Empleo privado informal
2006	16.067	14.511	1.556	6.135	5.065	2.427	7.019
2007	16.061	14.755	1.306	6.644	5.505	2.582	6.668
2008	16.345	14.903	1.442	7.083	5.854	2.786	6.263
2009	16.422	15.184	1.239	7.067	5.764	2.950	6.470
2010	16.528	15.359	1.169	7.304	5.935	3.110	6.314
2011	17.040	15.844	1.196	7.757	6.286	3.240	6.319
2012	17.053	15.858	1.194	7.784	6.278	3.321	6.259
2013	17.200	16.016	1.184	7.891	6.333	3.566	6.117
2013/2006, %	7,1	10,4	-23,9	28,6	25,0	46,9	-12,8
2013/2011, %	0,9	1,1	-1,0	1,7	0,8	10,1	-3,2

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, SIPA, FIEL y FADA.

En este sentido, una reactivación del sector privado como consecuencia de una normalización de los desequilibrios macroeconómicos y el desmantelamiento del aislamiento comercial debería repotenciar la creación de puestos de trabajo privados principalmente en los sectores agropecuarios y agroindustriales que pueden responder de manera relativamente rápida a una eliminación de las barreras sobre las exportaciones y un realineamiento del país en cumplimiento de los Acuerdos y reglas de la OMC.

5.3 El entorno macroeconómico y los salarios

A partir de 2006, la economía ingreso en un proceso inflacionario y hacia 2010 el mismo se afirmó en dos dígitos, llegando en las mediciones alternativas a las del INDEC, al 38% anual en 2014 (por ejemplo, el IPC Congreso). El cuadro 5.2 refleja las variaciones anuales del índice de salarios del sector privado formal e informal, del sector público, y del nivel general de la economía. Se observa que los salarios han seguido de cerca la inflación medida según el IPC-Congreso.

Cuadro 5.2: Salarios e inflación (2007 - 2014)

Año	Índice de salarios (INDEC)				IPC, INDEC, var % anual	IPC "Congreso", var % anual
	Sector privado Formal	Sector privado Informal	Sector público	Nivel general		
				Total		
2007	20.0	24.1	28.4	22.7	8.5	9.8
2008	18.6	37.5	21.2	22.4	7.2	26.0
2009	17.3	21.5	11.4	16.7	7.7	15.0
2010	29.3	23.2	21.8	26.3	10.9	25.1
2011	35.8	32.8	9.7	29.4	9.5	21.7
2012	24.8	33.5	17.8	24.5	10.8	26.7
2013	25.2	27.7	26.2	25.9	10.9	27.4
2014	31.5	40.0	33.9	33.7	23.9	38.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC e Inflación "Congreso". IPC se refiere al IPCNu para 2014.

Las proyecciones que se presentan más abajo requieren de cambios significativos de políticas macroeconómicas sin las cuales no será posible completar un avance productivo importante del sector agropecuario. Entre estas se destacan: i) un Banco Central cuyo objetivo sea bajar la inflación a niveles internacionales; ii) un tipo de cambio único y libre; iii) una reducción del déficit fiscal que durante 2015 podría alcanzar 8% del PBI; iv) avances concretos para avanzar hacia la reinserción internacional volviendo a respetar las reglas multilaterales⁸⁰.

5.4 Empleo y salarios en los sectores agropecuarios y agroindustrial

En lo que sigue, se presentan algunas consideraciones generales sobre empleo directo e indirecto en los sectores agropecuario y agroindustriales al que le siguen comentarios sobre informalidad y niveles de calificación de los empleos en estos sectores.

El empleo directo formal e informal en los sectores agropecuarios y agroindustrial

La estimación del empleo en los sectores agropecuario y agroindustrial enfrenta la dificultad de ausencia de datos y series homogéneas. Por ejemplo, el SIPA (Sistema Integrado Provisional Argentino) sólo releva los puestos de trabajo y los salarios de los trabajadores formales por lo cual, la visión que surge de estas estadísticas es un reflejo parcial e incompleto de la estructura y comportamiento de empleo y salarios a nivel de sectores. Asimismo, hasta el presente, el censo agropecuario de 2008 aun no ha sido procesado y el de 2002 indicaba que los trabajadores permanentes en explotaciones agropecuarias totalizaban 775.296 personas (Cuadro 5.3)⁸¹.

Cuadro 5.3: Trabajadores permanentes en explotaciones agropecuarias: 2002

⁸⁰ Sobre las violaciones de Argentina a los Acuerdos OMC ver Baracat y otros (2013).

⁸¹ Cabe consignar que el más reciente Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2008, se realizó en medio del paro del campo en contra de la Resolución 125.

	Total	Productor	Familiares	No Familiares	Sin discriminar relación
Total	775.296	340.735	204.457	229.690	414
		44%	26%	30%	0%
Varones	656.381	301.812	137.968	216.593	8
Mujeres	118.505	38.917	66.489	13.097	2
Sin discriminar sexo	410	6			404

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional Agropecuario 2002.

Por otra parte, según el Censo de Población de 2010, la población de 14 años y más ocupada según rama de actividad económica en el país totalizaba 18.076.746 personas de los cuales 1.088.624 trabajadores lo hacían en la Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura (Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4: Población de 14 años y más ocupada según rama de actividad económica: datos censales 2010

Rama de actividad económica	Total	part. %
Total	18.076.746	100
(A) Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1.088.624	6,0
Pesca y servicios conexos	20.892	0,1
(B) Explotación de minas y canteras	60.918	0,3
(C) Industria Manufacturera	2.046.299	11,3

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

En 2014 los ocupados formales según el SIPA alcanzaban a 7.891.000 personas y de ellos, 348.000 trabajaban en Agricultura Ganadería Caza y Silvicultura y 344.000 en Alimentos, Bebidas y Tabaco (Cuadro 5.5). Así, el empleo formal en las cadenas agroalimenticias

Cuadro 5.5:

Puestos de Trabajo Declarados por Actividad Económica (2006-2014): comparación de sectores									
Promedio mensual en miles de puestos, total país									
Período	TOTAL SISTEMA	SECTOR PRIVADO	Agricultura Ganadería Caza y Silvicultura	Pesca y Servicios Conexos	Alimentos, bebidas y tabaco	Industrias Manufactureras	Construcción	Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones	Explotación de Minas y Canteras
2006	6.135	5.065	306	13	299	1.062	353	891	39
2007	6.644	5.505	319	13	312	1.129	408	975	45
2008	7.083	5.854	335	12	325	1.187	414	1.064	50
2009	7.067	5.764	330	12	328	1.152	383	1.073	48
2010	7.278	5.917	331	12	330	1.167	384	1.112	49
2011	7.640	6.198	350	12	338	1.206	424	1.164	52
2012	7.784	6.278	345	11	341	1.214	419	1.182	55
2013	7.891	6.333	348	11	346	1.221	414	1.191	56
2014	7.955	6.339	348	11	344	1.205	410	1.190	60
Tasa de variación 2006/2014, %	29,7	25,1	13,6	-13,8	14,9	13,5	16,4	33,6	52,4

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

sería de 693.590 personas o el 8.9% del empleo formal total. Es importante destacar que de acuerdo a estas estadísticas, estos sectores empleaban más personas que otros usualmente identificados como intensivos en trabajo y que han sido apoyados financieramente por los gobiernos de la última década como es el sector de construcciones.

Si se considera la dinámica del empleo formal de los sectores agropecuarios y agroindustrial entre 2011 y 2014 se observa que la Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura vio caer sus puestos, en tanto que los sectores de Alimentos, Bebidas y Tabaco tuvieron un bajo crecimiento. Estos resultados se verifican con los datos oficiales de empleo formal del SIPA (cuadro 5.6). Sin embargo, es conocido el hecho de que en estos sectores la informalidad es relativamente elevada.

Cuadro 5.6

Puestos de trabajo declarados por actividad económica, agricultura y agroindustria (2014-2006)							
Promedio mensual en miles de puestos							
Rama de Actividad Económica	Valores Absolutos			Var. Nominal 2006/11	Var. Nominal 2011/14	Var. % 2006/11	Var. % 2011/14
	2006	2011	2014				
TOTAL	6.135	7.640	7.955	1.505	315	24,5	4,1
Total sector privado	5.065	6.198	6.339	1.133	141	22,4	2,3
Agricultura, Ganadería, caza y Silvicultura	306	350	348	43	-2	14,2	-0,5
Alimentos, bebidas y tabaco	299	338	344	39	6	13,0	1,8
Administración Pública	1.070	1.443	1.616	373	173	34,9	12,0
Industrias Manufactureras	1.062	1.206	1.205	144	-1	13,6	-0,1
Construcción	353	424	410	72	-14	20,3	-3,4
Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones	891	1.164	1.190	273	26	30,7	2,3
Explotación de Minas y Canteras	39	52	60	13	8	32,2	14,9

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Informalidad

El Programa Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) del Ministerio de Trabajo ha presentado estimaciones del empleo informal en la economía que en 2013 llegó al 35%. Por ejemplo, en la construcción la informalidad ascendía al 49% del total de los puestos de los establecimientos visitados mientras que en el sector agropecuario era de 46%. A partir de estos datos, el empleo informal en las cadenas agroalimenticias sería de 319.240 lo que sumado al empleo formal arroja 1.012.640 trabajadores, el 6.3 % del empleo total.

En definitiva, las cadenas agroindustriales en 2013 generaron casi 700.000 puestos formales más una estimación de unos 320.000 puestos informales directos. Esta medición no considera el rol de la comercialización, el transporte y otros servicios encadenados con los sectores agropecuario y agroindustrial. Tampoco considera el empleo golondrina/temporario en muchas producciones regionales.

Finalmente, siempre según los datos oficiales del SIPA, el sector agropecuario mostraba salarios formales entre los más bajos en la comparación con otros sectores de la economía (cuadro 5.7), mientras que en el sector de Alimentos, Bebidas y Tabaco los salarios formales superaban a los salarios promedio de la economía.

Cuadro 5.7

Remuneración de puestos declarados por Actividad Económica (2006-2014): comparación de sectores									
Promedio mensual en pesos, total país									
Periodo	TOTAL	SECTOR PRIVADO	Agricultura Ganadería Caza y Silvicultura	Pesca y Servicios Conexos	Alimentos, bebidas y tabaco	Industrias Manufactureras	Construcción	Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones	Explotación de Minas y Canteras
2.006	1.787	1.734	994	4.139	2.048	2.207	1.334	1.493	5.348
2.007	2.179	2.097	1.207	4.496	2.483	2.667	1.700	1.803	6.591
2.008	2.809	2.700	1.595	4.838	3.163	3.383	2.252	2.338	8.823
2.009	3.396	3.260	1.891	5.108	3.866	4.027	2.655	2.797	10.925
2.010	4.237	4.118	2.441	6.254	4.962	5.222	3.288	3.544	13.789
2.011	5.580	5.427	3.200	7.712	6.537	6.854	4.505	4.782	18.226
2.012	7.197	7.230	4.171	9.372	8.583	8.867	5.822	6.337	21.937
2.013	9.071	8.885	5.331	12.586	10.871	11.228	7.194	8.030	27.776
2.014	12.031	11.777	6.908	17.700	14.405	14.806	9.030	10.828	37.289
Tasa de variación 2006/2014, %	573,3	579,1	595,1	327,6	603,3	570,8	576,9	625,3	597,3

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Trabajo calificado y no calificado en los sectores agropecuario y agroindustrial

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010 (CNPHV 2010) permite analizar algunas características de los ocupados en los distintos sectores. El Gráfico 5.4 muestra que, considerando los ocupados por máximo nivel de instrucción alcanzado, estos sectores registran altos niveles de participación de personas con bajo nivel educativo.

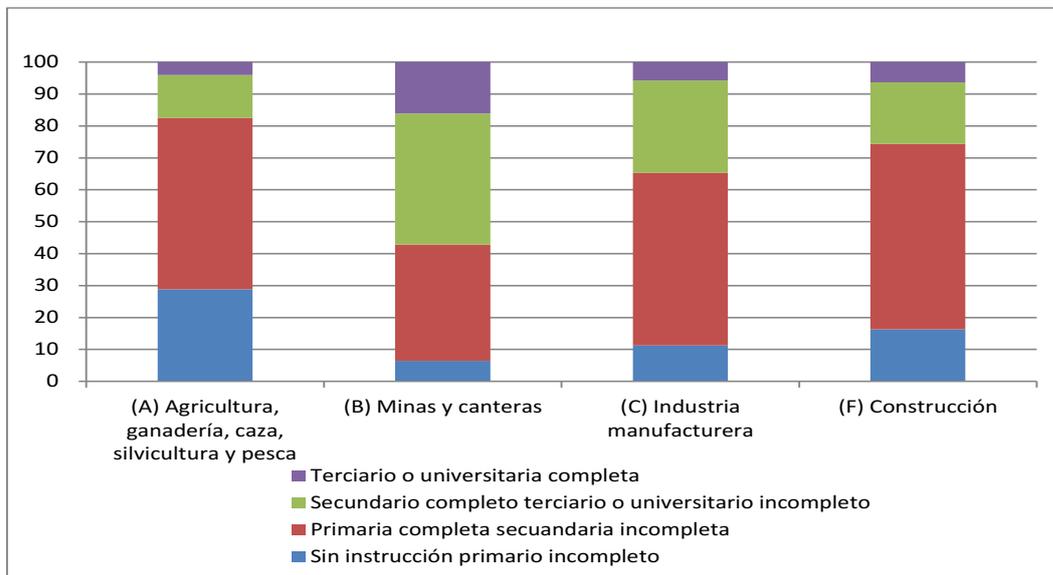
Lamentablemente, la apertura sectorial no permite mayores detalles respecto de las actividades primarias vinculadas a la Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura, como así tampoco para las actividades secundarias de alimentos y bebidas. Una conclusión preliminar permite pensar que una expansión de los sectores agroindustriales como consecuencia de la eliminación de las barreras sobre las exportaciones, elevaría la demanda por trabajo con niveles de calificación relativamente bajos es decir generando empleos a las personas que son más vulnerables a caer en la pobreza.

*El tamaño de la población rural y la pobreza rural*⁸²

En un sentido esencialmente económico, los datos censales subestiman el tamaño de la población rural porque el criterio del Censo de Población es clasificar como población urbana a las personas que viven en aglomerados de más de 2.000 personas. Para cualquiera que recorra el territorio nacional, es obvio que hay muchas ciudades con más de 2.000 habitantes una gran mayoría de los cuales trabajan directamente en actividades agropecuarias (molineros, alambradores, veterinarios, ingenieros agrónomos, etc.) o indirectamente viven de los ingresos generados por este sector (semilleros, ventas de vehículos y maquinaria agrícola, transporte, servicios financieros, etc.). Cuando el concepto de población rural se extiende para incluir las personas y actividades que viven directamente de los ingresos agropecuarios, el tamaño de esta población crece de manera importante. Esto ocurre no solo en Argentina pero también en otros países de América Latina.

Gráfico 5.4: Máximo nivel de instrucción alcanzado por los ocupados por sector de actividad económica - 2010

⁸² Como parte de este trabajo se redactaron unas notas sobre los programas anunciados por el gobierno a favor de las PYMES pampeanas que se incluyen en el apéndice de este capítulo.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CNPHV 2010.

Una clasificación alternativa define un habitante de zona rural como aquella que: i) vive en un lugar caracterizado por una densidad poblacional menor a un determinado valor y, ii) que el tiempo de viaje del lugar donde vive al centro urbano sea mayor a un determinado valor por ejemplo, una hora. Con estos criterios, la población rural medida por las personas que trabajan en el campo pero viven en ciudades con más de 2.000 habitantes aumenta considerablemente. Según Chomitz y otros (2004), el tamaño de la población rural sube del 11,7% según el Censo de Población de 2001, a 29% del total que contrasta con el 9% según el CNPV 2010⁸³.

Esta diferencia es notable e indica la importancia de reconsiderar los criterios censales para determinar el tamaño de la población rural y su condición de vida. Obviamente, si la población rural es mayor que la indicada por los censos, la pobreza rural también es más importante. Argentina es de los pocos países que carecen de estadísticas oficiales sobre pobreza rural y es probable que esto ocurra como consecuencia de una cultura que destaca al país como esencialmente urbano. En relación a este trabajo, si la pobreza rural es mucho más elevada que la que se infiere de las estadísticas oficiales de

⁸³ Es de interés notar que según un estudio de AACREA, el 78% del gasto en inversiones e insumos de una muestra representativa de explotaciones rurales produciendo una diversidad de productos (legumbre, frutas, animales domésticos, miel y cereales) se realiza en las comunidades próximas.

población rural, un sector primario más integrado a la economía mundial sería una política económica con efectos sociales positivos de importancia.

5.5 Impactos de una eliminación de las barreras sobre el empleo agropecuario y agroindustrial: 2016-2019⁸⁴

Empleo directo e indirecto en los sectores agropecuarios y agroindustrial

El proceso de creación de empleo de las cadenas agroindustriales es necesariamente muy amplio por lo cual una lectura de empleo a partir de los puestos de trabajo directos creados por cada actividad o sector económico es limitada. En lo que sigue se resume la metodología y los resultados de proyecciones publicadas en O'Connor (2014). La estimación incluye la creación de empleos tanto directos como indirectos, entendiéndose por empleo indirecto la creación de puestos de trabajo en sectores proveedores y en sectores clientes del sector agropecuario con énfasis en la comercialización y el transporte. Es decir, la comercialización y el transporte derivado de la producción agropecuaria incluyendo por ejemplo, el transporte de granos hacia los centros de acopios, hacia los puertos, y hacia los comercios minoristas vendedores de frutas y verduras y supermercados⁸⁵. En el trabajo, se consideran las cadenas agroalimentarias pero se excluyen otras agroindustriales como la producción de cueros y marroquinería, la industria papelera, o parte de la textil, entre otras.

La información sectorial parte de datos macroeconómicos del PBI y datos sectoriales de producción y empleo que permiten actualizar la información de la matriz insumo producto 1997. Se han incluido las siguientes cadenas agroalimentarias: 1) cereales y oleaginosas (considerando trigo, maíz⁸⁶, soja, girasol y otros granos y oleaginosas,

⁸⁴ Este apartado se realiza en base al trabajo: O'Connor (2014).

⁸⁵ Algunos antecedentes incluyen los trabajos de Llach, Harriague, O'Connor (2004) y FADA (2011). Según Rodríguez (2005), que no considera válida la metodología de estimación del empleo indirecto, el empleo directo agroalimenticio sería de 11,4%. Con todo, el autor admite en su trabajo que el empleo del "sistema agroalimentario ampliado" sería del 18,1% del total, sumando el transporte y la comercialización al empleo directo.

⁸⁶ En el caso del maíz, se diferencia la cadena del maíz "propia", y el demandado por las cadenas cárnicas y lácteas, que se estiman por separado en cuanto a su creación de empleo. También se considera la creación de empleo por parte del bioetanol, dado que esta actividad se nutre de la siembra de maíz, que de otro modo no hubiera existido, y lo mismo se realiza con el biodiesel, en la cadena de la soja.

como ser sorgo, maní, arroz, cebada y pasturas); 2) las cadenas cárnicas, que incluyen a las carnes vacunas, porcinas y avícolas como también la cadena láctea, 3) las economías regionales que incluyen productos tales como frutas, legumbres, yerba mate, te, miel, aceite de oliva, caña de azúcar, cadena vitivinícola y, 4) la maquinaria agrícola.

Para la medición de empleo indirecto se consideró la demanda de insumos hacia atrás y hacia adelante para el transporte y la comercialización. Cabe destacar que el peso del transporte y la comercialización alcanzan al 30% del empleo directo e indirecto total en el promedio de los últimos años, mientras que el sector agropecuario explica el 38% y la agroindustria el 32%.

Los resultados consolidados para 2013 indican que ese año las cadenas agroalimenticias empleaban 2.745.801 millones de puestos de trabajo lo que representaba el 17.1% del empleo total. A esta cifra se arriba sumando: i) 5,3% en la cadena de granos, ii) 5,4% en las cadenas cárnica y láctea, iii) 6,1% en las producciones regionales y, iv) 0,3% la maquinaria agrícola (cuadro 5.8). Cabe destacar que en un anterior trabajo (FADA 2011), la misma estimación de puestos de trabajo directos e indirectos para 2010 indicaba unos 3 millones de puestos (cuadro 5.8) con lo cual entre 2010 y 2013 las cadenas agroalimentarias habrían perdido unos 300.000 puestos de trabajo.

Cuadro 5.8: Impactos sobre el empleo directo e indirecto, en % del total del empleo (2013/2019)

Cadenas / Empleo directo e indirecto	2013	2019	var nominal	var % 2019/13
Granos	5,3	5,9	0,6	12,2
Trigo	1,3	1,5	0,3	20,3
Maíz (cadena propia) *	0,8	1,3	0,4	51,0
Maíz (cadena propia más cadena derivada)**	2,4	3,6	1,2	49,0
Soja***	2,5	2,4	-0,1	-2,6
Girasol	0,3	0,3	0,0	0,2
Otros granos y oleaginosas****	0,4	0,4	0,0	3,7
Cárnicas y Lácteas	5,4	6,0	0,6	10,2
Cárnicas (incluye maíz como alimento)	4,0	4,1	0,2	4,0
Láctea (incluye maíz como alimento)	1,5	1,9	0,4	27,0
Economías Regionales	6,1	6,8	0,6	10,1
Frutas, legumbres, Hortalizas y Otras*****	5,2	5,7	0,5	10,0
Vitivinícola	1,0	1,1	0,1	10,5
Maquinaria Agrícola	0,3	0,3	0,0	13,1
Total cadenas agroalimenticias, % empleo país	17,1	19,0	1,9	10,8

Fuente: FADA en base a MECON, INDEC, Minagri, Bolsa de Cereales, Bolsa de Comercio de Rosario, PIB Congreso, Llach et al (2004), FADA (2011), MAIZAR, CICCRA, IPCVA, SRA, CRA, CIL, CARBIO, INV, CAFMA.

Nota: se trata de puestos de trabajo equivalentes, o sea, puestos de jornada completa.

* no incluye maíz para cadenas cárnicas; si incluye bioetanol

** Incluye cadenas cárnicas y lácteas por uso de insumo maíz. No se suma al total de cadena agroalimenticias

*** Incluye biodiesel

**** Sorgo, Maní, Arroz, Cebada, Otros; incluye pasturas.

***** Yerba Mate, Te, Apícola, Aceite de Oliva, Cacao y Chocolate, Caña de Azúcar

Proyecciones de empleo

La generación de nuevos empleos se basa en proyecciones de mayores niveles de producción para 2019. Los supuestos son relativamente optimistas ya que se prevén: i) un escenario de alto crecimiento y, ii) desde 2016 una elasticidad empleo-producto del sector agroindustrial de 0,61 similar a la observada en la economía en el periodo 2003-2006 antes de la intervención de los mercados agropecuarios con las restricciones cuantitativas. Para la economía en su conjunto, se aplica una elasticidad menor, de 0,34.

Las metas de producción para cada cultivo se estiman con proyecciones de superficie y rendimientos dentro de una matriz agraria más sustentable entre gramíneas y oleaginosas. Para esto, los resultados a 2019 llevarían la estimación de superficie sembrada hasta 39,6 millones de hectáreas, con una producción de cereales de 137

millones de toneladas⁸⁷. Para las cadenas cárnicas se prevé un fuerte recupero del stock vacuno llegando a 56,8 millones de cabezas en 2019 mientras que para las otras carnes se prevé un crecimiento en línea con el PIB. La cadena láctea pasaría a existencias de leche hasta 12,6 millones de litros en 2019 frente a un máximo de 11,1 millones en 2009. En frutas, verduras y la cadena vitivinícola se prevé un aumento de la producción algo superior al crecimiento del PIB. La maquinaria agrícola llegaría a 7.000 unidades en 2019 frente a un máximo de 5.900 en 2011 (para mayor detalle ver O'Connor 2015). El cuadro siguiente resume las proyecciones de producción.

Cuadro 5.9: Proyecciones de producción: 2013-2019

	2013	2014	2019	var 2019/2014
Maiz produccion, en tn (incluye autoconsumo)	29,750,000	24,750,000	50,111,161	25,361,161
Trigo produccion, en tn	10,045,500	7,792,050	21,117,818	13,325,768
Soja produccion,tn	50,870,317	54,729,000	52,095,933	-2,633,067
Girasol produccion, tn	3,174,948	2,295,000	3,496,282	1,201,282
Otros granos y oleaginosas, produccion, tn	8,997,500	9,071,250	10,557,459	1,486,209
Producción total de granos y oleaginosas, tn	102,838,265	98,637,300	137,378,653	38,741,353
Vacunos, stock, cabezas	50,996,397	51,646,544	56,847,303	5,850,906
Existencias Leche Fluida (eq lts)	8,904,403	8,370,139	12,643,752	3,739,349

Fuente: O'Connor (FADA 2015)

Impactos directos e indirectos en el empleo agroindustrial 2016-2019

Bajo los supuestos de crecimiento e intensidad de empleos, las proyecciones indican que entre 2014 y 2019 los sectores agropecuarios y agroalimentarios podrían crear 497.816 puestos de trabajo nuevos en cuatro años (cuadro 5.10). De un millón de puestos de trabajo que la economía podría crear entre 2016 y 2019 dado un despegue dinámico a partir de 2017 las cadenas agroindustriales aportarían casi la mitad de los nuevos puestos de trabajo.

Cuadro 5.10: Impactos de una eliminación de las barreras sobre las exportaciones sobre la creación de empleos directos e indirectos agropecuarios y agroalimenticios

⁸⁷ Otros trabajos son más conservadores. Olivero y López (2015), establecen una estimación máxima de 124 millones de tn para 2019.

Cadenas / Empleo directo e indirecto	2010	2013	2019	var nominal	var % 2019/13
Granos	807.792	845.641	1.011.085	165.445	19,6
Trigo	193.749	206.259	264.574	58.315	28,3
Maíz (cadena propia) *	130.267	134.950	217.224	82.273	61,0
Maíz (cadena derivada)**	393.757	390.683	620.680	229.997	58,9
Soja***	387.678	395.219	410.172	14.952	3,8
Girasol	38.498	43.306	46.246	2.940	6,8
Otros granos y oleaginosas****	57.599	65.905	72.870	6.965	10,6
Cárnicas y Lácteas	919.842	870.759	1.022.957	152.199	17,5
Cárnicas (incluye maíz como alimento)	659.783	636.880	706.196	69.316	10,9
Láctea (incluye maíz como alimento)	260.058	233.879	316.761	82.883	35,4
Economías Regionales	1.146.575	983.507	1.154.338	170.830	17,4
Frutas, legumbres, Hortalizas y Otras*****	944.003	827.396	970.411	143.016	17,3
Vitivinícola	202.573	156.112	183.926	27.815	17,8
Maquinaria Agrícola	40.817	45.895	55.317	9.422	20,5
Total cadenas agroalimenticias	2.915.025	2.745.801	3.243.697	497.896	18,1
Total empleo en el país	15.284.489	16.015.946	17.074.264	1.058.318	6,6
Participación Empleo cadenas agroalimenticias / empleo total, %	19,1	17,1	19,0	1,9	10,8

Fuente: FADA en base a MECON, INDEC, Minagri, Bolsa de Cereales, Bolsa de Comercio de Rosario, PIB Congreso, Llach et al (2004), FADA (2011), MAIZAR, CICCRA, IPCVA, SRA, CRA, CIL, CARBIO, INV, CAFMA.

Nota: se trata de puestos de trabajo equivalentes, o sea, puestos de jornada completa.

* no incluye maíz para cadenas cárnicas; si incluye bioetanol

** Incluye cadenas cárnicas y lácteas por uso de insumo maíz. No se suma al total de cadena agroalimenticias

*** Incluye biodiesel

**** Sorgo, Maní, Arroz, Cebada, Otros; incluye pasturas.

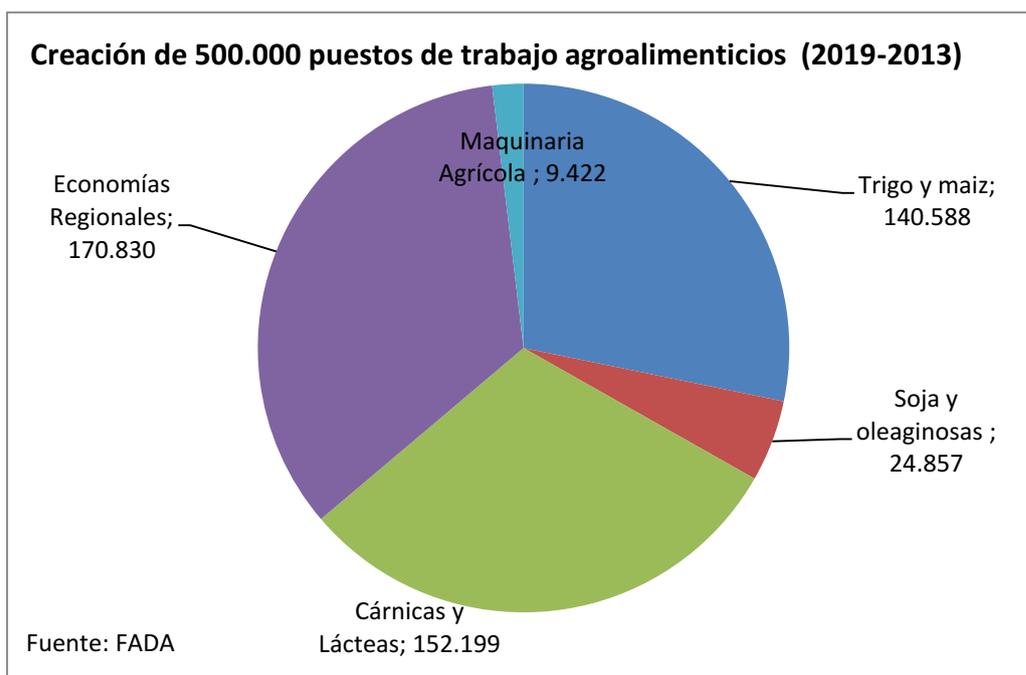
***** Yerba Mate, Te, Apícola, Aceite de Oliva, Cacao y Chocolate, Caña de Azúcar

Desagregado por sectores: i) el aumento en la producción de granos aportaría 165.000 nuevos puestos; ii) el aumento en la producción de carnes y lácteos aportaría 152.000 puestos; iii) las producciones regionales aportarían 170.000 puestos, iv) y la maquinaria agrícola aportaría 9.400 nuevos puestos (FADA 2015). Se puede apreciar el peso del maíz en la generación de puestos de trabajo. Es importante destacar que algunas agroindustrias como la carne aviar y la harina de trigo verán un aumento de costos de corto plazo y posiblemente menos empleos pero este efecto que no está considerado en las estimaciones⁸⁸.

⁸⁸ Cabe hacer notar que la producción de soja crece menos pues al eliminarse las barreras sobre las exportaciones de maíz, trigo y carne vacuna, los incentivos para la rotación de cultivos mejoran. Con estos cambios de precios relativos se prevé que vuelve a haber más trigo, menos soja de primera y más maíz.

En el Cuadro 5.10 se observa que las cadenas recuperarían una participación mayor en el empleo total, llegando al 19%, con un equilibrado aporte del 6% cada uno para los grandes grupos: granos, carnes-lácteos y producciones regionales. El gráfico 5.5 permite apreciar la creación de puestos de trabajo por grandes cadenas entre 2016 y 2019 (FADA 2015).

Gráfico 5.5:



5.6 Conclusiones, limitaciones y sugerencias

A partir del diagnóstico realizado en este capítulo, se plantean las posibles perspectivas y oportunidades de un país que tiene en las cadenas agroindustriales uno de sus principales pilares en materia de producción y creación de empleo. Un despegue de estos sectores es importante para ir sustituyendo el actual modelo de empleo público generador de gastos insostenibles hacia crecientes niveles de empleo privado.

Tanto en grandes urbes como en pequeñas ciudades la producción agroindustrial genera trabajo directo e indirecto que está sesgado hacia personas con salarios y niveles educativos relativamente bajos. El análisis pronostica que ante una eliminación de las

barreras sobre las exportaciones y la implementación de políticas macroeconómicas que apunten hacia un mayor equilibrio fiscal, hacia 2019 el aumento del empleo en los sectores agropecuario y agroindustrial podría ser significativo. Esta proyección está basada en varios supuestos que habría que calibrar con más cuidado en una extensión y revisión. Algunas áreas a investigar incluyen:

- Proyecciones mas precisas de las posibilidades de crecimiento sectorial.
- Análisis de actividades y posibilidades de empleos urbanos para inferir posibles impactos en la reducción de índices de pobreza en ciudades seleccionadas.
- Los efectos sobre el empleo y la pobreza en el sector ganadero y la industria frigorífica asociados con un crecimiento del stock de animales digamos hasta 57 millones.
- Una estimación más detallada de las posibilidades de crecimiento del empleo directo e indirecto en producciones regionales como frutas, vinos, olivos, miel, maní, etc. Las posibilidades individuales de expansión de cada uno de estos sectores tendrán impactos importantes sobre los niveles de empleo regional y por ende, sobre la pobreza rural.

Apéndice del capítulo 5: El fracaso de los programas en favor de las PYMES pampeanas

Introducción

Además de sus impactos productivos negativos, los derechos de exportación tienen características regresivas ya que este impuesto se paga a través de menores precios que rigen independientemente de que el productor rural haya tenido ganancias o haya sufrido pérdidas. Si bien esta situación afecta por igual a los grandes y a los pequeños productores, los primeros tienen más recursos y mejor acceso al crédito mientras que las PYMES son mucho más vulnerables. Las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones pueden ser aún más dañinas que los derechos ya que los productores quedan a merced de exportadores y procesadores internos privilegiados por los ROE que por lo general, son grupos más concentrados.

La opinión de las personas consultadas es que en general, los programas implementados durante la última década que tenían como destino principalmente PYMES en la región pampeana, tuvieron muy poca llegada y por ende, no hicieron mucho para aliviar su situación. La ausencia de datos como la aparente inexistencia de evaluaciones oficiales de estos programas hace imposible completar un análisis exhaustivo: por ejemplo no parecen existir estadísticas sobre el valor de los desembolsos efectivos y la distribución por tamaño de PYME agropecuaria. Esto a nuestro entender ilustra la baja prioridad que el gobierno y el sector privado parecen haberle dado a estos programas que como se verá, han estado caracterizados por ser de muy corta duración.

Es ilustrativo mencionar también señalar que al estar atado a niveles productivos, estos programas de subsidio han sido equivalentes a recomponer parcialmente la disminución de precios como consecuencia de las barreras sobre las exportaciones!!!

Desde que las restricciones cuantitativas se acentuaron a principios de 2006 contra las exportaciones de trigo y carne vacuna, la Federación Agraria Argentina (FAA) viene reclamando paliativos a los fuertes descuentos de precios ocasionados por el conjunto de barreras (ver 3.3), pero dado que sus afiliados son pequeños productores, estos reclamos solo se hacían para las PYMES. En contraste, las otras tres organizaciones agrupadas en la Mesa de Enlace (Sociedad Rural Argentina, Coninagro y Confederaciones Rurales Argentinas) han mantenido una posición mas en favor de la eliminación de las barreras como una política general y no segmentada de acuerdo a cantidades producidas.

Estas diferentes posturas ha sido usadas por el gobierno para quebrar la cohesión de la Mesa de Enlace mantenida y con éxito. Por ejemplo, recientemente la FAA se abstuvo de participar en el último paro agropecuario de comercialización realizado en Marzo del corriente año⁸⁹. Hacia fin de este mes, el gobierno anunció un nuevo programa de subsidios para PYMES agropecuarias (Resolución 175/2015 ME) que se discute más abajo. Con estos breves antecedentes, en lo que sigue se resumen las características

⁸⁹ Ver por ejemplo: “Empezó un paro agropecuario sin la Federación Agraria”, 11 de Marzo de 2015, <http://www.novedadesdelsur.com.ar/empezo-un-paro-agrario-sin-la-federacion-agraria/>, (consultado el 30 de Junio)

salientes de tres de los programas que durante los últimos años han sido anunciados por el gobierno en favor de las PYMES agropecuarias productoras de maíz, trigo y carne vacuna.

Programa “Más Terneros”

Este programa lanzado a mediados de 2007 con duración hasta 2010 fue un componente del Plan Ganadero Nacional (PGN) que tenía por objetivo aumentar la oferta de carne vacuna a través de una mayor y mejor transferencia de conocimientos tecnológicos. Los beneficiarios eran los pequeños productores ganaderos con hasta 500 vacas. Para acceder al subsidio se debían desarrollar las siguientes acciones:

- a) Incorporar asesoramiento técnico profesional financiado por el PGN en las áreas que siguen.
- b) Diagnóstico y elaboración de un Plan de Desarrollo Productivo (PDP).
- c) Mejoras en la sanidad y la reproducción del rodeo.
- e) Mejoramiento de la oferta forrajera para la alimentación animal.
- f) Mejoramiento de la infraestructura incluyendo: i) alambrados y cercos; ii) tanques, molinos y bebederos; iii) mangas, corrales y embarcaderos.

El subsidio no reintegrable estaba determinado en función del número de vacas según los siguientes criterios:

- 1) Los productores con hasta 100 vacas podían solicitar un monto máximo de \$10.000 pesos.
- 2) Los productores que poseían entre 100 y 500 vacas podían solicitar \$10.000 pesos más \$ 25 por cada vaca que exceda las 100 por lo cual el límite máximo no superaba \$20.000⁹⁰.

Comentarios

Un objetivo central del programa era mejorar el índice de procreación que es una de las causas que explican la baja producción de carne bovina en relación al número de vacas. Por ejemplo, mientras en Argentina la relación terneros/vacas está levemente por encima de 60%, en Estados Unidos, Australia y Uruguay, toma valores de 87%, 78% y 68% respectivamente (Canosa y otros 2013). Sin embargo, desde 2008, la relación terneros a vacas se ha mantenido bastante estable oscilando entre 62% y 65% mientras

⁹⁰ En 2009, los rangos fueron ajustados en función de la inflación.

estuvo funcionando este programa y en este sentido, el plan no tuvo impactos visibles. Hay otros componentes como pasturas donde quizás el Plan tuvo mayor éxito pero nuevamente, la ausencia de estadísticas y evaluaciones hace imposible completar este ejercicio.

Conversaciones con algunos productores de terneros sugieren que dados los requerimientos formales exigidos para acceder al subsidio, el número de solicitantes habría sido bastante menor al número de PYMES que potencialmente podrían haber accedido. Además de las exigencias burocráticas, es probable que estos productores, muchos de ellos alejados de centros urbanos, no se hayan notificado del programa y/o hayan percibido que los costos de procesamiento eran muy elevados en relación a los beneficios potenciales. Un comentario informal de productores de uno de los principales partidos productores de terneros (Partido de General Lavalle) sugiere que sobre un número estimado de unos 1.000 productores de terneros muchos de ellos PYME, menos de 100 intentaron obtener el subsidio.

Fondo fiduciario para los productores de trigo

Este fondo fue anunciado por la Presidenta el 6 de Mayo de 2013 ante la crisis productiva por la que atravesaba la producción de trigo en aquel momento. El fondo contemplaba la devolución de los derechos de exportación implícitos en los precios recibidos por todos los productores de trigo y no solo las PYMES. Se buscaba incentivar un aumento del área sembrada durante la campaña 2013/14 cuando la siembra de la misma estaba comenzando.

Comentario

“Cuanto más grande sea el fondo, mas se distribuye...” afirmo la presidente agregando que “...si llegamos a una producción de 20 o 21 millones de toneladas, a ese fondo le corresponderían USD600 millones que no ingresarían...”. Esto hubiera sido equivalente aproximadamente a unos USD30 por tonelada⁹¹.

⁹¹ Noticia de Telam publicada electrónicamente: “Los derechos de exportación para trigo irán a un fondo fiduciario para productores”, 6 de Mayo de 2013.

Dada la ausencia de datos es imposible evaluar que grado de desembolsos logró el fondo pero el programa no parece haber cambiado las expectativas de los productores ya que en 2012/13 el área sembrada con trigo fue de 3,4 millones de hectáreas con una producción que fue 26% inferior al año anterior. Si bien durante 2013/14 la superficie sembrada fue algo mayor (3.8 millones de hectáreas), la misma se ubicó bien por debajo de las correspondientes a 2010/11 (4,6 millones de hectáreas) y 2011/12 (4,6 millones de hectáreas) cuando los productores recibieron precios deprimidos que reflejaban el derecho de exportación de 23% vigente desde fines de 2008 mas el equivalente ad valorem de las restricciones cuantitativas. Por lo tanto, a pesar del anuncio, las expectativas de los productores siguieron y siguen siendo negativas.

Finalmente, dado que este programa se dirigía a todos los productores de trigo y no solo a las PYMES, la alternativa obvia al fondo fiduciario hubiera sido la eliminación de los derechos de exportación y las restricciones cuantitativas para aquel ciclo productivo. Es obvio entonces que los productores vieran con recelo este programa y que lo que se anunciaba como un incentivo, en la práctica y dados los antecedentes, el mismo se desvanecería en la burocracia.

Programa de Estímulo al Pequeño Productor de Granos (PEPPG)

La Resolución 175/2015 del Ministerio de Economía establece un régimen destinado a otorgar compensaciones a las PYMES agropecuarias definidas como aquellas que hubieren obtenido hasta un total acumulado de setecientas toneladas de trigo, soja, maíz y/o girasol de manera indistinta, en la campaña 2013/2014. El programa está dotado con \$2.500 millones de fondos para distribuir entre un universo estimado de unas 48.000 PYMES productores.

Los pagos se realizarán en base a la producción declarada por cada productor de la cosecha 2013/2014 ante la AFIP y el plazo de presentación es hasta el 30 de octubre de 2015. Cada tonelada producida de trigo, soja y/o girasol sumará una tonelada, mientras que cada tonelada producida de maíz será contabilizada como 0,5 toneladas. La compensación se calcula de forma progresiva según el estrato al cual pertenezca cada productor, tal como se señala en el siguiente cuadro:

Estrato	Toneladas	Monto anual por tonelada
1	Hasta 100	\$ 450
2	Más de 100 a 200	\$ 383
3	Más de 200 a 300	\$ 293
4	Más de 300 a 400	\$ 180
5	Más de 400 a 500	\$ 90
6	Más de 500 a 600	\$69
7	Más de 600 a 700	\$ 45

Es decir, las PYMES grandes reciben un estímulo varias veces menor que las más chicas. Hasta el momento, los pagos ya efectuados según la página web del MECON han sido los siguientes:

15 de abril: se pagó \$79,2 millones a 7.711 productores.

30 de Abril: se pagó \$61,4 millones a 6.191 productores.

5 de Mayo: se pagó \$179,0 millones a 20.140 productores.

18 de Junio:: se pagó \$245,2 millones a 25.461 productores.

Comentarios

Se estima que las PYMES aportan un 8% de la recaudación por derechos. Dado que el fondo cuenta con \$2.500 millones y suponiendo que el fondo desembolsara totalmente, las Pymes estarían siendo restituidas por un valor de alrededor del 68% de lo que pagan por derechos. Sin embargo, no estarían siendo compensadas por los efectos de las restricciones cuantitativas ni tampoco por los menores precios en las ventas destinadas al mercado interno.

Conclusiones

Además de sus impactos productivos negativos, los derechos de exportación tienen características regresivas ya que este impuesto se paga independientemente de que el productor rural haya tenido ganancias o haya sufrido pérdidas. Si bien esta situación afecta por igual a los grandes y a los pequeños productores, los primeros tienen más recursos y mejor acceso al crédito mientras que las PYMES son mucho más vulnerables. Durante los últimos años, el gobierno ha lanzado varios programas que

buscaban aliviar la situación económica de las PYMES de los efectos negativos de estas barreras.

A pesar de este esfuerzo, no parecen existir evaluaciones de estos programas, ni estadísticas disponibles sobre desembolsos⁹². Esta falta de análisis parece caracterizar todo el espectro de decisiones de políticas comerciales aplicadas durante la última década (Baracat y otros 2013). Por lo tanto, los comentarios sobre los programas PYMES deben por necesidad descansar en observaciones casuales. Sobre esta base, parece deducirse que el programa “Mas Terneros” estuvo muy lejos de haber llegado a una proporción importante de las PYMES ganaderas. Las razones de esto no están claras pero de las conversaciones informales mantenidas con productores, surge que el programa incorporaba costos de procesamiento que parecen haber disminuido el entusiasmo de los productores elegibles. Tampoco debe descartarse el hecho de que la información sobre la existencia de este programa no haya alcanzado a muchos productores y sobre todo, aquellos alejados de los centros urbanos donde se procesaban las solicitudes como los productores del NOA y NEA.

Los indicadores agregados tampoco registran impactos del “Fondo fiduciario para el trigo”. El mismo parece haber sido más un plan para recaudar fondos que para redistribuirlos. El actual “Programa de Estímulo al Pequeño Productor de Granos” parece estar llegando a una proporción más elevada de las PYMES elegibles pero este lejos de compensar los costos sufridos por estas empresas como consecuencia de los derechos y las restricciones cuantitativas.

Ninguno de los programas ha sido sostenido en el tiempo y parecen haber sido anunciados más por presiones y situaciones críticas de corto plazo, que por un análisis de costos y potenciales beneficios. Finalmente, la posición más razonable no es el diseño de subsidios que tengan por efecto compensar los costos ocasionados por otras políticas, sino dismantelar las malas políticas y focalizar el esfuerzo en mejorar la oferta de bienes públicos direccionados a las PYMES agropecuarias.

⁹² El actual programa para pequeños productores de cereales parece ser una excepción.

Capítulo 6: Intereses afectados por una eliminación de las barreras sobre las exportaciones

6.1 Introducción

Más allá de los consumidores afectados por un mayor precio de los alimentos, hay al menos tres grupos de intereses relativamente concentrados que en el corto plazo saldrán perdedores de una eliminación de las barreras: 1) los exportadores privilegiados con los ROE; 2) los políticos que se benefician con la disponibilidad de fondos discrecionales asignados por la presidencia y, 3) los sectores agroindustriales que se benefician con los insumos abaratados por las barreras sobre las exportaciones de los productos primarios⁹³. En lo que sigue, se ofrece una evaluación de la importancia de estos intereses pero previamente en la próxima sección destacamos el costo económico y social de los instrumentos a través de los cuales se implementaron las barreras sobre las exportaciones.

6.2 Barreras sobre las exportaciones, rent seeking y el costo social de las políticas discrecionales

La naturaleza humana tiende hacia la búsqueda de rentas improductivas es decir, hacia la obtención de ingresos a través de posiciones de privilegio que a su vez pueden estar generadas por capacidades individuales (por ejemplo, personas famosas dentro de sus profesiones), o por regulaciones gubernamentales (por ejemplo, marcas y patentes de invención), o arbitrarias como las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones, la asignación de las divisas a través del control de cambios, contratos de obras públicas no competitivos, etc.

En la teoría microeconómica tradicional, un permiso de exportación (ROE) redistribuye ingresos del productor primario hacia el exportador privilegiado. La restricción también genera pérdidas por mala asignación de recursos pero las mismas son solo una fracción de los ingresos redistribuidos (triángulos de Harberger). Sin embargo, una mirada más

⁹³ La devaluación que probablemente acompañe una liberalización del comercio de bienes y servicios podría más que compensar las pérdidas que sufrirían las mencionadas agroindustrias por eliminación de los subsidios precio de insumos primarios.

detenida sugiere que el mundo funciona de una manera más costosa en términos de ingresos perdidos.

Al tener un valor monetario muy claro, los agentes no se quedan esperando a ver si les toca en suerte recibir un ROE o un financiamiento discrecional del gobierno. El comportamiento humano natural es salir a buscar las rentas improductivas (rent seeking) ya que si un exportador no hace algo para obtener un ROE, otro lo va a conseguir desplazándolo de su negocio. Es decir, la existencia de rentas improductivas incentiva a los agentes económicos a asignar factores de la producción a la obtención de una posición de privilegio o favor del gobierno.

Tomemos el ejemplo de los ROE. Entre los recursos productivos que pueden asignarse a la búsqueda y administración de estos permisos pueden incluirse motivos tales como: i) los costos de administración asociados con la burocracia del aparato de control gubernamental (oficinas, salarios, papeleo, etc.; ii) los recursos administrativos y gerenciales asignados por empresas proveedoras de “servicios de facilitación” asociados con supuestas capacidades de persuasión frente al gobierno de que sus clientes son más merecedores de ROEs que otros, iii) el uso por parte de las empresas de sus propios recursos gerenciales en la búsqueda de rentas descuidando la eficiencia empresarial, iv) los ROE otorgados a empresas relativamente ineficientes que usan más recursos productivos que otras por tonelada exportada y, v) actos de corrupción o el uso de capital financiero parte del cual puede enviarse a paraísos fiscales disminuyendo la cantidad de recursos disponibles a la economía.

Los recursos dedicados a estas actividades representan pérdidas sociales de ingresos ya que dejan de producir bienes y servicios demandados por la comunidad. En un caso extremo, el valor de estos recursos podría llegar a igualar la renta improductiva (Congleton y otros 2008 ofrecen una revisión de la literatura sobre rent seeking). Entonces surge una diferencia significativa entre las consecuencias de las cuotas (ROEs por ejemplo) según la teoría microeconómica tradicional y según la economía de la búsqueda por rentas improductivas. Como argumentó Krueger (1974) en un artículo pionero que ha sido el puntapié de una vasta literatura sobre el tema, el efecto principal de una cuota o permiso de exportación no es una siempre solo una redistribución de

ingresos a favor de la empresa privilegiada. Muchas veces esta búsqueda usa valiosos recursos productivos.

Aunque la falta de datos hace imposible investigar con algún grado de precisión el monto y la estructura de gastos invertidos en la búsqueda de rentas creadas por los ROE, se puede presumir que los elevados valores cuantificados de rentas improductivas que se presentan más abajo, están más cerca de representar una pérdida social que una redistribución a favor de ciertos exportadores. Si bien es claro que los productores primarios son los únicos perjudicados financieramente por los ROE, no está para nada claro como se reparen las rentas proteccionistas pero la presunción es que una parte importante representa pérdidas de ingresos porque: i) debe existir algún grado de competencia para la obtención de ROEs y en tal caso los recursos asignados en este proceso (como talento empresarial) representan pérdidas sociales; ii) al sustituir la competencia por la discrecionalidad, debe haber ROEs otorgados a exportadores ineficientes que usan más recursos que otros; iii) debe haber fondos financieros usados corruptamente que por distintas razones incluido el envío de los mismos hacia paraísos fiscales dejan de ser invertidos en el país, iv) existe un aparato burocrático que administra la política de controles y, v) hay recursos dedicados a ofrecer servicios privados de intermediación entre buscadores de rentas improductivas y el gobierno es decir, “intermediarios facilitadores”⁹⁴.

A cuanto asciende el valor de las rentas improductivas? En lo que sigue, ofrecemos estimaciones que permiten una respuesta a esta pregunta pero debe quedar claro que esto solo representa una fracción de rentas generadas por la discrecionalidad

⁹⁴ Hay otros aspectos negativos de las políticas que no han sido analizadas en este informe. Por ejemplo, en la medida en que estas rentas generan un empeoramiento en los indicadores internacionales de fortaleza institucional los costos sociales asociados con las barreras sobre las exportaciones podrían ser aun mayores. En el índice de comparación internacional sobre el cumplimiento del estado de derecho, durante 2013 Argentina se ubicaba en una de las peores posiciones: 120 de 140 países (<http://www.centerforfinancialstability.org/>). Bajo estas políticas, una pérdida de ingresos mayor al valor de las rentas puede ocurrir cuando estos indicadores son usados por empresas e individuos para decidir destinos de la inversión. Este tema linda con la literatura asociada con “la maldición de los recursos naturales” (ver por ejemplo, Frenkel 2010) pero como se argumentó en el capítulo 1, la apropiación de la renta de la tierra a través de políticas como las analizadas en este informe y sin reglas transparentes de asignación de los fondos recaudados viene ocurriendo desde 1930/1940.

burocrática. Por ejemplo, no analizamos las rentas generadas por las DJAI que desde 2011 controlan discrecionalmente las importaciones.

6.3 Barreras sobre las exportaciones como generadora de rentas improductivas⁹⁵

Las restricciones cuantitativas determinan cantidades exportadas que están por debajo del equilibrio competitivo y, como consecuencia de una menor demanda, originan menores precios para el productor primario. Es a estos precios deprimidos que compra el exportador privilegiado que luego vende a un precio más alto equivalente al valor FOB neto de derechos⁹⁶. La diferencia entre estos precios da origen a una renta improductiva cuya magnitud ha fluctuado a lo largo de la última década (Capítulo 2).

El cuadro 6.1 muestra que en 2012 las rentas improductivas generadas por las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de maíz y trigo se ubicaban en unos USD46 por tonelada lo que dadas las cantidades exportadas en aquel año equivalieron a un valor de rentas improductivas de USD 759 millones para los exportadores de maíz y de USD 497 millones para los exportadores de trigo. El gráfico 6.1 muestra la tendencia de las rentas improductivas generadas por las exportaciones de trigo desde 2006 y las de maíz desde 2008 que fue cuando se intensificaron las restricciones cuantitativas para este producto. Acumulando los valores se concluye que los permisos de exportación de trigo han generado rentas improductivas por USD 2.458 millones mientras que las de maíz totalizan USD4.442 millones es decir, prácticamente el doble que trigo⁹⁷.

Que exportadores fueron privilegiados con los permisos discrecionales y en que nivel de cantidades? Para estas preguntas no hay respuestas publicadas y de amplio acceso lo que refleja también la discrecionalidad de las políticas.

⁹⁵ El apéndice de este capítulo argumenta que las rentas improductivas también pueden representar una pura pérdida de ingresos para la sociedad más que un beneficio para los exportadores privilegiados.

⁹⁶ El exportador también enfrenta un costo de fobbing que varía según la operación pero que en promedio puede ubicarse en un 3% del precio FOB.

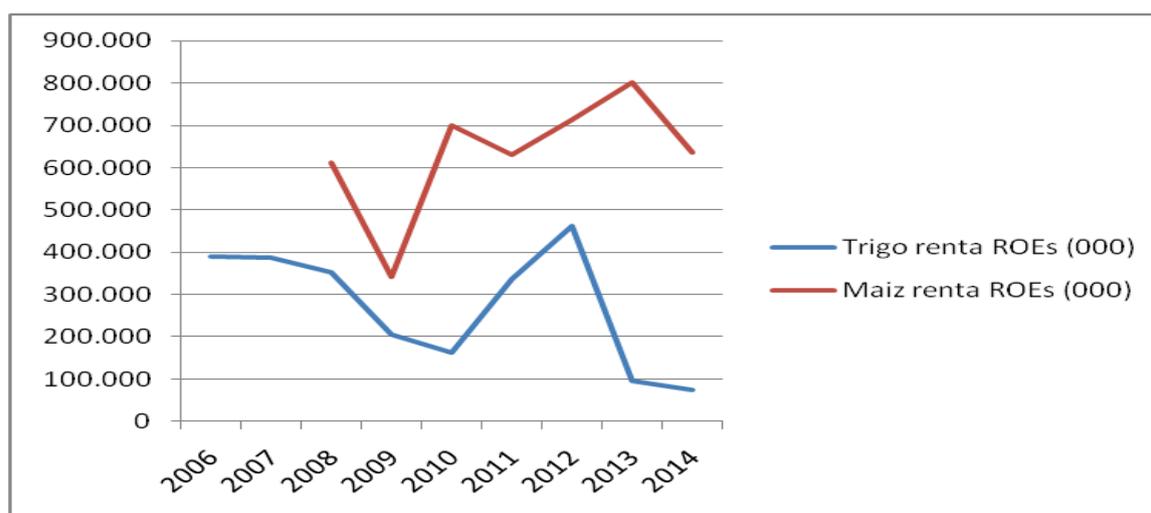
⁹⁷ Se multiplican las toneladas exportadas según Trade Map (<http://www.trademap.org/argentina/>) por un valor promedio de renta de USD40. Hubiera sido más preciso multiplicar por valores promedio anual de renta por tonelada. Este ajuste sin embargo creemos que no altera las conclusiones.

Cuadro 6.1: Rentas creadas por las RCs sobre el maíz y el trigo: 2012

Maíz			Trigo			%R (tasa de renta)	
Renta (USD per ton.)	Expo (mill. Ton.)	Total rentas (mill. USD)	Renta (USD por ton.)	Expo (mill. Ton.)	Total rentas (mill. USD)	Maíz	Trigo
46	16.5	759	46	10.8	497	17%	16%

Fuente: Los precios FOB promedio durante 2012 fueron maíz: USD 270 y trigo: USD 294 (Ministerio de Agricultura: http://64.76.123.202/site/agricultura/precios_fob_-_exportaciones/01-precios%20fob%20oficiales/index.php). Los precios de mercado promedios por tonelada durante este año fueron maíz: USD 170 y trigo: USD 180 per ton (Mercado a término de Buenos Aires or Matba: <http://www.matba.com.ar/>). Las toneladas exportadas surgen de Trade Map (http://www.trademap.org/argentina/Bilateral_TS.aspx). Los valores FAS se estimaron con los correspondientes derechos de exportación: 20% para maíz y 23% para trigo.

Gráfico 6.1: Valor de las rentas improductivas desde 2006: exportaciones de trigo y maíz

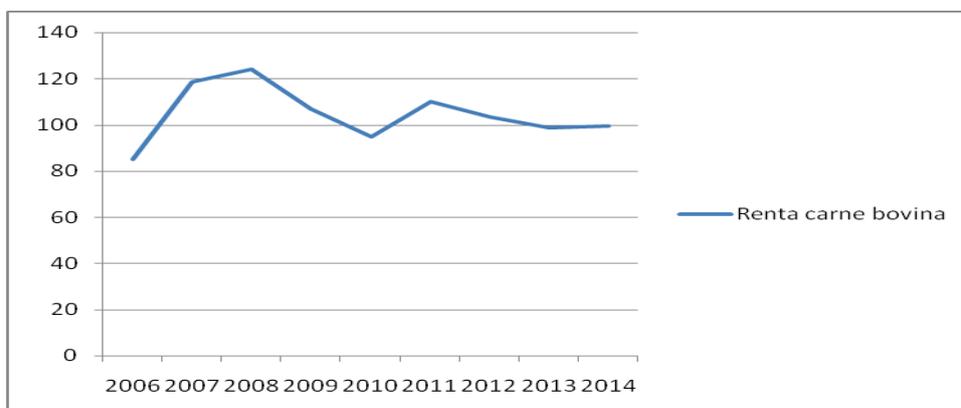


Fuente: Elaboración propia multiplicando USD40 por las cantidades exportadas según trade map.

Por otra parte, aplicando el 15% de renta sobre el valor total de las exportaciones de carne vacuna entre 2006 y 2014 surge un valor acumulado de rentas improductivas generadas por las

restricciones sobre este producto de unos USD 940 millones⁹⁸. El siguiente gráfico muestra la tendencia del valor de las rentas improductivas generadas por las exportaciones de carne vacuna desde 2006 cuando se implementaron inicialmente, hasta el 2014.

Gráfico 8.2: Tendencia de las rentas improductivas en las exportaciones de carne vacuna



Fuente: Elaboración propia.

Acumulado todas las rentas improductivas generadas por los ROE, se estima que desde 2006 sumaron unos USD7.840 millones distribuidos de la siguiente manera: trigo: USD 2.458; maíz: USD 4.442 y carne vacuna: USD940 millones⁹⁹. Con la política de los ROE unos pocos exportadores salieron beneficiados en detrimento de miles de productores que son los que con menores precios financiaron las rentas improductivas. Un desafío que enfrentarán los políticos que eliminen las barreras es que los monopolios

⁹⁸ Hay dos hechos que sugieren que 15% es un valor bajo del equivalente arancelario de las restricciones cuantitativas. Primero, en los últimos años, la brecha de precio creada parece haber fluctuado de manera importante. Por ejemplo, a principios de 2013, el precio interno de la carne bovina era sólo 2,6% por encima de 2012 mientras que durante el mismo período la inflación promedio fue del orden del 25%. Por lo tanto, durante este año, sea cual fuere la brecha a principios de 2012 es probable que haya aumentado como consecuencia de un endurecimiento de las restricciones. Segundo las rentas generadas por las exportaciones de carne vacuna dentro de la cuota Hilton son mucho ciertamente más elevadas que 15%.

⁹⁹ Para Turquía, Krueger (1974) estimó que el valor de las rentas derivadas de las políticas de asignación privilegiada de posiciones de mercado ascendía a 15% del PIB. El mayor componente de estas rentas estaba explicado por las licencias de importación que no han sido incluidas en este trabajo. De haber incluido las rentas improductivas provenientes del control de cambios, el valor de las mismas hubiera sido varias veces superior a las presentadas en este punto.

que crecieron amparados por los ROE se transformen en empresas competitivas es decir, que haya un elevado grado de competencia en el mercado exportador de forma tal de maximizar los precios recibidos por los productores primarios.

6.4 Derechos de exportación y clientelismo político

En Argentina, el Poder Ejecutivo tiene amplias facultadas para financiar políticas populistas a través de recursos discrecionales. Ejemplos de estas políticas incluyen la creación de empleos públicos y la promoción industrial a través de políticas de desgravación impositiva incluyendo (por ejemplo, la muy costosa Ley de Promoción de Tierra del Fuego donde la generación de cada puesto le cuesta al país unos USD200.000 por empleo generado)¹⁰⁰.

Como se dijo, en Argentina durante la última década, la mayor parte de la recaudación proveniente de los derechos sobre las exportaciones (y también de los derechos de importación) ha sido una importante fuente de fondos discrecionales. Por ejemplo, en 2012, la recaudación por derechos de exportación se ubico en el orden de USD12.500 millones (al tipo de cambio oficial) y aunque actualmente esta cifra ha bajado, la misma sigue siendo muy elevada.

El uso que se da a esta recaudación y los incentivos que generan hace que esta política también sea generadora de rentas en este caso, principalmente de rentas políticas usualmente conocido como clientelismo político. Este es uno de los principales puntos que surgen del trabajo de Jones, Meloni y Tommasi (2012) quienes muestran que el porcentaje de votos obtenidos por los candidatos oficialistas a gobernadores está asociado económicamente con un aumento del gasto público provincial financiado con fondos discrecionales¹⁰¹.

¹⁰⁰ Nogués (2015).

¹⁰¹ De esta manera, estos autores explican por ejemplo, porque varios gobernadores alineados con el partido en el poder ganaron las elecciones a gobernador de 2007 (Jones y otros pag. 148,).

Por otra parte, los votantes sabiendo que este mayor gasto no está financiado localmente por los impuestos que recaen sobre ellos sino por los fondos discrecionales del poder ejecutivo, se inclinan hacia los candidatos que más fácilmente los pueden conseguir es decir, los candidatos oficialistas y de esta manera los mismos votantes se transforman en buscadores de rentas (rent seekers).

Una vez elegidos, los gobernadores que están alineados con el poder ejecutivo se transforman en administradores de los votos de sus senadores y diputados en el Congreso generando un Parlamento muy influenciado sino directamente controlado por el Poder Ejecutivo. Esta forma de administrar la democracia ciertamente no caracteriza otros países federales como EEUU y Colombia donde los aumentos de gastos locales son en su mayor parte financiados por impuestos que recaen directamente sobre los habitantes del lugar y que por ende, han aprendido a no votar por candidatos populistas. En estos países el porcentaje de votos recibidos por los candidatos del mismo partido que gobierna el país, no está influenciado por el gasto público (Peltzman 1992).

En el capítulo 3 se estimo que entre 2008 y 2014, el gobierno recaudó alrededor de USD40.000 millones de dólares en derechos de exportación sobre productos agropecuarios y agroindustriales es decir, una magnitud bien superior al valor de las rentas improductivas generadas por los ROE.

Finalmente cabe mencionar, que también han surgido voces políticas destacando el efecto negativo que tendrá sobre el Fondo Sojero una disminución/eliminación de los derechos de exportación sobre este cereal¹⁰².

6.5 Liberalización y subsidios precio a insumos primarios

Como se discutió en el capítulo 3 hay un grupo de agroindustrias que debido a las barreras sobre las exportaciones de cereales, compran sus insumos con un importante descuento sobre los precios internacionales. Entre las industrias beneficiadas se incluyen: harina de trigo, maíz partido, alimento para animales, carne de pollo, carne de cerdo y biodiesel. La lista podría extenderse a otras industrias que usan cereales como

¹⁰² Ver por ejemplo *Ámbito Financiero* (2016).

insumo principal de sus procesos productivos tales como feed lots, la industria de pastas alimenticias, los preparados a base de huevos y otras.

Entre el grupo de industrias analizadas en el capítulo 3, la de menor importancia es la de maíz partido mientras que el resto han tenido elevadas tasas de crecimiento impulsadas tanto por los estos subsidios implícitos como también los subsidios que distribuyó discrecionalmente el ONCCA hasta 2011. El cuadro 6.2 ofrece una estimación de la importancia del subsidio implícito en los menores precios de los insumos en relación a los internacionales. El monto de este subsidio a los insumos de estas tres industrias habrían sido de unos USD 2.300 millones.

De manera más general, unas ocho millones de toneladas anuales de cereales son usadas como alimento para animales. Suponiendo de manera conservadora que en promedio las barreras sobre las exportaciones originan precios internos de los cereales que están 30 dólares por debajo de los precios internacionales FOB, el subsidio total ascendería a unos USD 3.200 anuales. Acumulando desde 2006 el subsidio total asciende a unos USD 28.000.

Cuadro 6.2: Subsidio a los insumos de agroindustrias seleccionadas, 2014

Producción	Tasa de subsidio por tonelada	Producción	Precio (USD tn)	Valor de producción (000 USD)	Subsidio (000 USD)
Harina de trigo	18%	5.694.756 tn	464	2.642.480	475.646
Alimento para animales	16%	14.002.019 tn	535	7.491.070	1.198.571
Carne aviar	15%	1.434.000 tn	3.066	4.396.644	659.497
Biodiesel					

Fuente: tasa de subsidio: capítulo 3 de este informe. Las cantidades producidas son de: 1) harina de trigo: www.faim.org.ar ;2) alimento para animales: www.caena.org.ar (Cámara Argentina de

empresas de nutrición animal) y precio unitario según trade map (posición 2309) y carne aviar: boletín avícola del Minagr. Los precios unitarios son de trade map.

Cabe destacar que en el caso de las agro industrias mencionadas, el subsidio precio sobre los insumos primarios puede ser visto como una compensación a los efectos negativos que sufren como consecuencia de un elevado grado de sobrevaluación del peso. Una liberalización del comercio que este acompañada por una corrección de esta sobrevaluación podría más que compensar las pérdidas que estas industrias sufrirían como consecuencias del levantamiento de las barreras sobre las exportaciones y el fin de este subsidio. Recordemos que una gran mayoría de estos sectores han sido tradicionalmente exportadores netos incluso en periodos de discriminación es decir, una gran mayoría de estas industrias son competitivas internacionalmente (Nogués 2011, cap.5).

6.6 Resumen

Las barreras sobre las exportaciones han generado rentas improductivas por miles de millones de dólares anuales: acumulado desde que estas políticas fueron introducidas la cifra total resulta alarmante. Que beneficios sacó la sociedad? Muy pocos. Exceptuando el precio de algún alimento como quizás ha sido la carne de pollo, las barreras representan principalmente una extracción de los ingresos a miles de productores primarios en favor de unos pocos intereses económicos y políticos concentrados. Lo que quizás es aún peor, el costo social de esta redistribución es mucho más elevado que el ocasionado por una mala asignación de factores de la producción.

Finalmente, en la medida en que estas rentas generan un empeoramiento en los indicadores internacionales de fortaleza institucional los costos sociales asociados con las barreras sobre las exportaciones podrían ser aun mayores. Por ejemplo, en el índice de comparación internacional sobre el cumplimiento del estado de derecho, durante 2013 Argentina se ubicaba en una de las peores posiciones: 120 de 140 países (<http://www.centerforfinancialstability.org/>). Bajo estas políticas, una pérdida de ingresos mayor al valor de las rentas puede ocurrir cuando estos indicadores son usados por empresas e individuos para determinar destinos de la inversión. Este tema ya linda con la literatura asociada con “la maldición de los recursos naturales” pero como se argumentó en el capítulo 1, la apropiación de la renta de la tierra a través de políticas como las analizadas en este informe y sin reglas transparentes de asignación de los fondos recaudados viene ocurriendo desde 1930/1940. El bajo conocimiento social de estos hechos se explica por una cultura anti agro que hace décadas está profundamente arraigada en la sociedad.,

Capítulo 7: Principales conclusiones

Este trabajo analiza las consecuencias de corto plazo de una eliminación de las barreras sobre las exportaciones agropecuarias y agroindustriales. Se estudian impactos sobre la recaudación fiscal, el precio de los alimentos, los ingresos de los productores, la generación de empleos productivos, las rentas proteccionistas, etc. El análisis se basa en estática comparada de equilibrio parcial.

El trabajo también enfatiza y cuantifica el hecho de que las políticas agropecuarias han sido arbitrarias y generadoras de rentas proteccionistas apropiadas por varios sectores incluyendo: i) empresas beneficiadas con permisos discrecionales de exportación (ROEs); ii) varias agro industrias que se han beneficiado con los bajos precios internos de insumos primarios y, iii) el gobierno que ha usado la millonaria recaudación por derechos de exportación como fuente para financiar el clientelismo político como el empleo público.

Es importante aclarar que el análisis se centra en simulaciones asociadas a determinados cambios en los parámetros de las políticas comerciales haciendo abstracción de supuestos especulativos sobre los impactos de la liberalización sobre el tipo de cambio. Al momento de redactar el primer borrador de este trabajo, Argentina enfrentaba una grave situación económica caracterizada entre otras cosas por varios años de estancamiento; una elevada inflación y sobrevaluación del peso, un elevado déficit fiscal y un acelerado deterioro de las cuentas externas y las reservas del Banco Central entre otras. En este contexto la eliminación o disminución de las barreras analizadas son solo una de las medidas que tendrá que ponderar un nuevo gobierno para enfrentar la situación económica heredada.

Entre las principales conclusiones a las que arriba este trabajo se incluyen:

1. El crecimiento de largo plazo de Argentina muestra una clara diferencia entre el periodo en que su economía se mantuvo abierta al comercio internacional y posteriormente cuando se cerró y comenzaron décadas de políticas en contra del

sector agropecuario durante las cuales la disminución de la tasa de crecimiento en relación a países dotados con recursos naturales pero con economías abiertas es llamativo. Parte de esta decadencia se explica por la naturaleza de los instrumentos usados por sucesivos gobiernos desde alrededor de 1940 para apropiarse parcial o totalmente de la renta de la tierra y redistribuirla. Tanto la apropiación como la redistribución han estado caracterizados por la discrecionalidad.

2. El uso de los derechos de exportación y de las restricciones cuantitativas de la última década son claros ejemplos de la discrecionalidad. En los momentos de restricciones extremas, los productores de trigo recibieron precios que eran menos de la mitad de los que prevalecían en los mercados internacionales. Las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de carne vacuna son otro claro ejemplo de cómo una medida que a principios de 2006 apuntaba a frenar el alza de los precios pagados por los consumidores, terminó generando una histórica liquidación de vientres y consecuentemente, una menor oferta y mayores precios pagados por los consumidores.
3. Respecto a las simulaciones de impactos fiscales cabe notar en primer lugar que manteniendo constante otras variables macroeconómicas, la reciente caída de los precios internacionales disminuye la recaudación por derechos sobre las exportaciones de una muestra representativa de productos de 1,4%, a alrededor del 1% del PBI de 2014. Debido al proceso de recupero a través de los impuestos a las ganancias y al IVA, las simulaciones muestran que en el mediano plazo una eliminación de todos los derechos tendría un costo fiscal neto equivalente a aproximadamente 0,3-0,4% del PBI. Otra fuente de recupero se origina en los efectos sobre la recaudación del impuesto a las ganancias resultante de la eliminación de las restricciones cuantitativas (ROE). Un ejercicio preliminar e incompleto ubica este recupero en el orden del 0,2% del PBI. Finalmente, la eliminación de todas las barreras que recaen sobre las exportaciones agropecuarias y agroindustriales expandirán la producción y las ganancias de estos sectores que de esta forma se transforma en otra fuente de recupero impositivo a mediano plazo,

4. Dado que los derechos y restricciones cuantitativas erosionan la base imponible de impuestos coparticipados, la eliminación de estas barreras acerca la política fiscal a un mayor grado de federalismo.
5. En relación a los precios internos, las barreras han tenido un claro impacto negativo sobre los productores que no siempre se ha traducido en menores precios pagados por los consumidores. Es decir, en varios productos de consumo popular, la “protección de la mesa de los argentinos” a través de las barreras sobre las exportaciones ha sido más un slogan que una realidad. En algunos casos como la carne vacuna, las restricciones arbitrarias sobre las exportaciones terminaron disminuyendo la oferta y aumentando los precios.
6. En uno de los escenarios cuantificados, la eliminación de todas las barreras aumentará de manera importante el precio de las carnes (vacuna y aviar). Dada la ponderación relativamente elevada que estos productos tienen en el costo de vida (IPC_{Nu}), las simulaciones muestran que la eliminación de las barreras sobre este producto explica una elevada porción de un aumento del 18% del costo de la canasta de alimentos en el peor escenario. Como política amortiguadora se recomienda mantener abierta la importación de todo tipo de carnes. Por otra parte, una política social más ambiciosa y complementaria se basa en la creación de un bono alimentario.
7. La liberalización de las importaciones en general también es crucial para mantener acotado el costo de vida después de una década de barreras prohibitivas como también, para disminuir las presiones políticas que pueden surgir en contra del levantamiento de las barreras sobre las exportaciones por aumentos del precio de los alimentos. Esta liberalización también es importante para reinsertar la Argentina en el sistema multilateral de comercio y de acá, abrir oportunidades de inserción en acuerdos regionales con claros beneficios para el sector agropecuario.

8. La eliminación de las barreras y la estabilidad macro recuperaran el crecimiento general de la economía que probablemente será más acelerado al menos durante los primeros años, en los sectores agropecuarios y agroindustrial que han enfrentado incentivos muy negativos. En un escenario relativamente optimista, simulaciones publicadas y resumidas en el trabajo muestran que hacia 2019 estos sectores tendrían el potencial de generar unos 500.000 nuevos puestos de trabajo.
9. Las rentas improductivas generadas por los derechos y las restricciones cuantitativas arbitrarias representan una extracción de los ingresos en detrimento de miles de productores primarios a favor de intereses políticos y económicos relativamente concentrados incluyendo exportadores privilegiados con los ROE y los políticos que se benefician con la disponibilidad de fondos discrecionales asignados por la poder ejecutivo.
10. Acumulados a lo largo de los años, estas rentas suman miles de millones de dólares que como consecuencia de los incentivos que generan en favor de la búsqueda de rentas (rent seeking), ocasionan elevados costos sociales en términos de inversión e ingresos definitivamente perdidos que se suman a los costos generados por una mala asignación de los recursos productivos. Por ende, una eliminación de las barreras tiene el potencial de generar mayor crecimiento tanto por menores distorsiones de precios, como por mayores presiones competitivas que trasladaran recursos ahora dedicados a la búsqueda de rentas (como por ejemplo, habilidades empresariales dedicadas a golpear las puertas del gobierno), hacia el aparato productivo.
11. Las barreras analizadas en este trabajo han sido implementadas y administradas arbitrariamente. En este contexto, si una eliminación de las barreras es implementada por decreto permanece la incertidumbre en los productores primarios respecto a la facilidad con que la liberalización puede ser revertida. Sin duda un mayor nivel de confianza y por ende de inversiones podría lograrse a través de una ley que elimine las barreras pero que también contenga las obvias excepciones asociadas a situaciones de crisis y seguridad alimentaria.

Bibliography

Ámbito Financiero (2015), “No tener el Fondo Solidario de la soja va a ser perjudicial para las provincias”, 7 de Septiembre.

Anderson, K., P. Lloyd y D. Mac Laren (2007), “Distortions in agricultural incentives in Australia since WWII”, *The Economic Record* 83, 263, pp. 461-482.

Baracat, E., J. Finger, R. Leon y J. Nogués (2013), “Sustaining Trade Reform: Institutional Lessons from Argentina and Perú”, World Bank.
<http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821399866?mode=embed&layout=http://skin.issuu.com/v/light/layout.xml&showFlipBtn=true>.

Bhagwati, J. (1990), “Protectionism”, MIT Press, Cambridge.

Bolsa de Cereales, “Producción de granos y oleaginosas”.

Bolsa de Comercio de Rosario, “Producción de granos y oleaginosas”.

Bour, J. y N. Susmel (2015), “Empleo: datos oficiales, cada vez más borrosos”, *Ambito Financiero*. 13 de Marzo de 2015.

Bridges (2015), “Farm product prices expected to fall over next decade”, Vol. 19, No. 25,
file:///C:/Users/JNOGUES/Documents/ARGENTINA%20Banco%20Mundial%20%202015%2016/INFORME%20FINAL/FINAL%20FINAL/A/OECD,%20FAO_%20Farm%20Product%20Prices%20to%20Fall%20Over%20Next%20Decade%20_%20International%20Centre%20for%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.html .

Calzada, J. y G. Rossi (2015), “Cual es el costo fiscal de eliminar los derechos de exportación al campo?”, Bolsa de Cereales de Rosario, Informativo semanal 1706 (www.bcr.com.ar)

Canosa, F y otros (2013), “Potencial de la producción ganadera: Argentina ante diferentes escenarios”, Fundación Producir Conservando,
www.producirconservando.org.ar

CEPAL (1958), “Informe económico de América Latina”, Comisión Económica para América Latina.

Cohan, L. y R. Costa (2011), “Panorama general de las nuevas formas de organización del agro: las principales cadenas agroalimentarias”, Documento de proyecto, CEPAL.

Congleton, R., Hillman, A., Konrad, R., 2008. Forty Years of Research on Rent Seeking: An Overview. http://www.tax.mpg.de/files/pdf1/2008-introduction_rent_asking_june_16_2008.pdf (consulted June 18, 2014).

Coremberg, Ariel: “Measuring Argentina GDP growth: Myths and facts”. World Economics Journal, Vol. 15. No.1. January–March 2014. <http://arklems.org/>

Cortes Conde, R. (2007), “La economía política de Argentina en el Siglo XX”, Editorial Edhasa, Buenos Aires.

Dawe, D. y E. Krivonos, (2014), *Policy Responses to High Food Prices in Latin America and the Caribbean: Country Case Studies*. FAO, Roma, <http://www.fao.org/3/a-i3909e.pdf>.

Díaz Alejandro 1975, C. (1975), “Ensayos sobre la historia económica de Argentina”, Editorial Amorrortu, Buenos Aires.

FADA (2011), “Programa de Medidas para el Desarrollo de la Argentina”, Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina, Río Cuarto, Córdoba, Argentina (Noviembre), <http://fundacionfada.weebly.com/publicaciones/el-empleo-en-las-cadenas-agroalimentarias-2013-2019>

FADA (2015), “El empleo en las cadenas agroalimentarias: cómo generar 500.000 puestos de trabajo en 4 años”, FADA, Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de la Argentina. Diciembre de 2014. Río Cuarto. Provincia de Córdoba. <http://fundacionfada.weebly.com/publicaciones/el-empleo-en-las-cadenas-agroalimentarias-2013-2019>

Ferrer, A. (1963), “La economía Argentina”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Gallagher y D. Lema (2012), “Producer Support Estimates”, informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo referido en Regunaga y Tejeda (2015).

Gerchunoff, P. y P. Fajgelbaum (2005), “Encuentro y desencuentros de dos primos lejanos: Un ensayo de historia comparada de Argentina y Australia”, mimeo.

Gonzalez Rozada, Martin (2015), “Una medición alternativa de la pobreza en Argentina (Foco Económico, <http://focoeconomico.org/2015/04/01/una-medicion-alternativa-de-la-pobreza-en-argentina/>

ICTSD (2014), “Agricultural export restrictions, food security and the WTO”, ICTSD, Information note June 2014, <http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/Agricultural%20Export%20Restrictions%20and%20the%20WTO.pdf>

INDEC (2014), “Índice de Precios al Consumidor Nacional urbano”, Documento de Trabajo No. 22.

INDEC, (1993 y 2004), “Sistema de Cuentas Nacionales”.

Krueger, A. (1974), *The Political Economy of the Rent Seeking Society*, *American Economic Review*, *American Economic Review* 64 (1974): 291–303.

Lema, D. (2015), “Crecimiento y productividad total de factores en la agricultura argentina y países del cono sur: 1961-2013. Mimeo, Banco Mundial.

Lema, D. (2015), “Productividad Total de Factores en la Agricultura Argentina 1961-2013”. Versión preliminar de informe para el Banco Mundial.

M. Jones, O. Meloni, M. Tomasini (2012), “Voters as Fiscal liberals: incentives and accountability in fiscal systems”, *Economics and Politics*, Vol. 24, Julio 2012.

Mallarin, H. (2012), “Argentina: aprovechando el potencial del agro a futuro”, División de Desarrollo Rural, Banco Interamericano de Desarrollo, referido en Regunaga y Tejeda.

Ministerio de Economía y Finanzas, “Información económica al día: nivel de actividad”.

Ministerio de Trabajo, “Programa Nacional de Regularización del Trabajo”, PNRT.

Myers, M. y G. Jie (2015), “China’s Agricultural Investment in Latin America: a critical assesment”, *Inter American Dialogue*, June, https://www.thedialogue.org/uploads/China_in_LA/Agricultural-Working-Paper-v5.pdf

Nino, C. (2014)), “Un país al margen de la ley”, Editorial Ariel, Buenos Aires.

Nogués, J. (2011), “Agro e Industria: del centenario al bicentenario”, Editorial Ciudad Argentina e Hispania Libros.

Nogués, J. (2014), “Argentina”, capítulo en Krivonos, E. y D. Dawe (2014), “Policy Responses to High Food Prices in Latin America and the Caribbean”, FAO, Naciones Unidas.

Nogués, J. (2015), “Tierra del Fuego y el costo de Vivir con lo Nuestro”, publicado en “Mejores Políticas Públicas”, editado por Ricardo Lopez Murphy.

Nogués, J. y A. Porto (2007), Foro de la Cadena Agroindustrial, 2007. Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial. http://www.foroagroindustrial.org.ar/pdf/final_home.pdf.

Nogués, J. y E. O’Connor (2015), “Rents, Infant Industry and Contingent Protection Policies: the case of Argentina’s biodiesel industry”, Trabajo presentado a la L Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política.

Nogués, J., 2014. *Argentina*, en Krivonos and Dawe (eds.) op. cit.

O’Rourke, K. y J. Williamson (2000), “Globalization and history”, MIT Press, Cambridge.

Oliverio, G. y G. López (2015). “Proyecciones de producción agropecuaria 2025”. Fundación Producir Conservando. XXIII Seminario Anual Buenos Aires, Mayo 2015. <http://producirconservando.org.ar/fundacion/trabajos-y-proyectos/detalle/index.php?id=20>

Peltzman, S. (1992), “Voters as fiscal conservatives”, *Quarterly Journal of Economics*, 107, 325-345.

Porto, A. (2009), “Efecto fiscal de los impuestos sobre las exportaciones (retenciones)”, en Foro de la Cadena Agroindustrial, “Política Agroindustrial: fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria www.foroagrindustrial.org

Reca, L. (2006), “Aspectos del desarrollo agropecuario argentino”, en “Anales de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria”, Tomo XL.

Regunaga, M. y A. Tejeda (2015), “Argentina’s Agricultural Policies: Trade and Sustainable Development Objectives”, International Centre for Trade and Development, Issue Paper No. 55.

Resch, E. (2015), “Prospects for Agricultural Competitiveness and Resilience”. Versión preliminar de informe para el Banco Mundial.

Rodríguez, J. (2005), “Los complejos agroalimentarios y el empleo: una controversia teórica y empírica”, Universidad de Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 03, Setiembre.

Sturzenegger, A. (2015), "Agricultura, política comercial externa y macroeconomía en Argentina: Anatomía económica y propuestas de reformas de políticas". Versión preliminar de Informe elaborado para el Banco Mundial.

Sturzenegger, A. y M. Salazni (2007), "Distortions to agricultural incentives in Argentina", en Agricultural Distortions Paper No. 11, Banco Mundial, Washington DC.

Williamson, J. (2010), "When, where and why? Early industrialization in the poor periphery: 1870-1940", NBER Working Paper No. 16344, Washington DC.

WTO (2013), "Trade Policy Review: Argentina", Report by the Secretariat, WT/TPR/S, 277 Rev 1, 14.

WTO 2013. Trade Policy Review: Argentina 2013. World Trade Organization, Geneva, [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%20@Title=%20argentina\)%20or%20\(@CountryConcerned=%20argentina\)\)%20and%20\(%20\(%20@Symbol=%20wt/tpr/s/*%20\)\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20@Title=%20argentina)%20or%20(@CountryConcerned=%20argentina))%20and%20(%20(%20@Symbol=%20wt/tpr/s/*%20))&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#).