



IERAL

Fundación
Mediterránea

Revista Novedades Económicas

Año 41 - Edición Nº 998 – 16 de Diciembre de 2019

Sube la presión tributaria sobre la exportación de las cadenas agroindustriales pampeanas

Juan Manuel Garzón

jgarzon@ieral.org

Edición y compaginación

Karina Lignola y Fernando Bartolacci



IERAL Córdoba

(0351) 473-6326

ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires

(011) 4393-0375

info@ieral.org

Fundación Mediterránea

(0351) 463-0000

info@fundmediterranea.org.ar

Sube la presión tributaria sobre la exportación de las cadenas agroindustriales pampeanas

- A partir de un Decreto publicado el último sábado, el gobierno decidió incrementar la presión tributaria sobre la exportación de un conjunto importante de productos agroindustriales, particularmente de aquellos producidos en la región pampeana.
- El nuevo esquema puesto en vigencia divide a los productos en cuatro grupos: a) la soja y sus derivados industriales, que quedarían alcanzados por una alícuota del 30%; b) Los restantes granos (cereales, oleaginosas), que tributarían un 12%; c) Un conjunto especificado de productos agroindustriales (carne, leches en polvo, harina de trigo, maní procesado, etc.) que quedan gravados al 9%; d) Finalmente, todos los restantes productos de exportación (varios de las economías regionales y todas las manufacturas de base industrial), para los que seguiría rigiendo el tope de \$3 por dólar, una tasa efectiva del 5% a tipo de cambio actual.
- Respecto de las alícuotas efectivas vigentes el viernes último, la suba de derechos es de unos 5 puntos porcentuales en todos los productos de la agricultura pampeana extensiva, por caso, la soja pasa del 24,7% al 30% y los cereales del 6,7% al 12%. En algunos alimentos, caso de carne, leches en polvo y harina de trigo, la suba es de 4 puntos porcentuales, del 5% al 9%. Si la comparación es contra las tasas que estaban vigentes en setiembre / octubre de 2018, la diferencia se reduce, las nuevas alícuotas se ubican entre 1 y 1,5 puntos porcentuales por encima de las de aquel momento.
- Suponiendo el mismo flujo y valor de exportaciones de 2019, para una muestra importante de productos agropecuarios y agroindustriales, el nuevo set de alícuotas incrementa la recaudación esperada de DEX desde US\$ 5,7 mil millones a US\$ 6,9 mil millones, es decir en US\$ 1,2 mil millones. El 50% de esta suba tiene que ver con la mayor presión sobre el complejo sojero (de tributar una tasa media aproximada de 26,5% pasa al 30%). Dos ajustes puede tener el monto antes estimado (de unos US\$ 200 millones), por un lado, los granos que ya fueron vendidos por adelantado (y por ende quedarán fuera de la suba), por otro, el menor aporte de actividades no contempladas en el cálculo anterior, que aportarían menos que en 2019 de mantenerse tal como está la estructura de alícuotas.
- Es de esperar que la profundización de la política de desaliento a la exportación de productos agropecuarios y alimentos impacte en forma negativa sobre decisiones de consumo e inversión en los sectores afectados; que el sistema y sus actores se replieguen frente a un escenario de mayores costos, menores márgenes y muy pocas certezas respecto al tratamiento futuro. No es para nada aconsejable llevar la agricultura a un modo defensivo, de baja inversión y sólo apuestas de corto plazo; implica no solo desaprovechar una enorme oportunidad de generar divisas, empleos y riquezas, sino que conlleva también el riesgo de afectar la sustentabilidad (económica y ambiental) del propio sistema productivo.

El último fin de semana el gobierno decidió modificar el esquema de derechos de exportación vigente. El cambio se materializó a partir del Decreto N°37/2019, publicado en el Boletín Oficial de la Nación el día sábado 14 de diciembre en horas de la madrugada.

En los considerandos del decreto los fundamentos refieren a la necesidad de incrementar los recursos públicos en un contexto de urgencia fiscal. También se advierte de la devaluación sufrida por la moneda nacional desde setiembre de 2018 a la fecha, y de su impacto negativo sobre la capacidad del esquema vigente para mantener su poder de recaudación en moneda fuerte, dado un diseño que incluía topes en los pagos, montos máximos fijos en pesos.

La nueva legislación determina básicamente tres cambios:

- Elimina taxativamente uno de los dos topes o montos fijos vigentes hasta el momento (Decreto N°793/2018), el de \$4 por dólar exportado, que regía para productos agrícolas y derivados de la soja. Respecto del otro tope, el de \$3 por dólar, el que aplicaba sobre los restantes de productos de exportación, no hay mención alguna, por lo que se deduce que éste sigue vigente.
- Reduce la cantidad de posiciones comerciales cuya carga tributaria queda beneficiada por el tope de \$3 por dólar (todas aquellas que se encuentran en el Anexo I), excluyendo, respecto de la situación previa, básicamente a un conjunto de importantes productos vinculados a la agroindustria.
- Crea una nueva tributación específica del 9% para un grupo de posiciones comerciales (Anexo II), en general todas aquellas que fueron excluidas del Anexo I.

Debe decirse que el nuevo marco legal configurado resulta bastante confuso y debería publicarse cuanto antes una normativa ordenadora. Por otra parte, dada la presencia de un monto fijo que actúa como tope (\$3 por dólar) y del establecimiento de dos alícuotas distintas (9% y 12%), el tratamiento tributario que finalmente reciben los distintos productos es bastante heterogéneo.

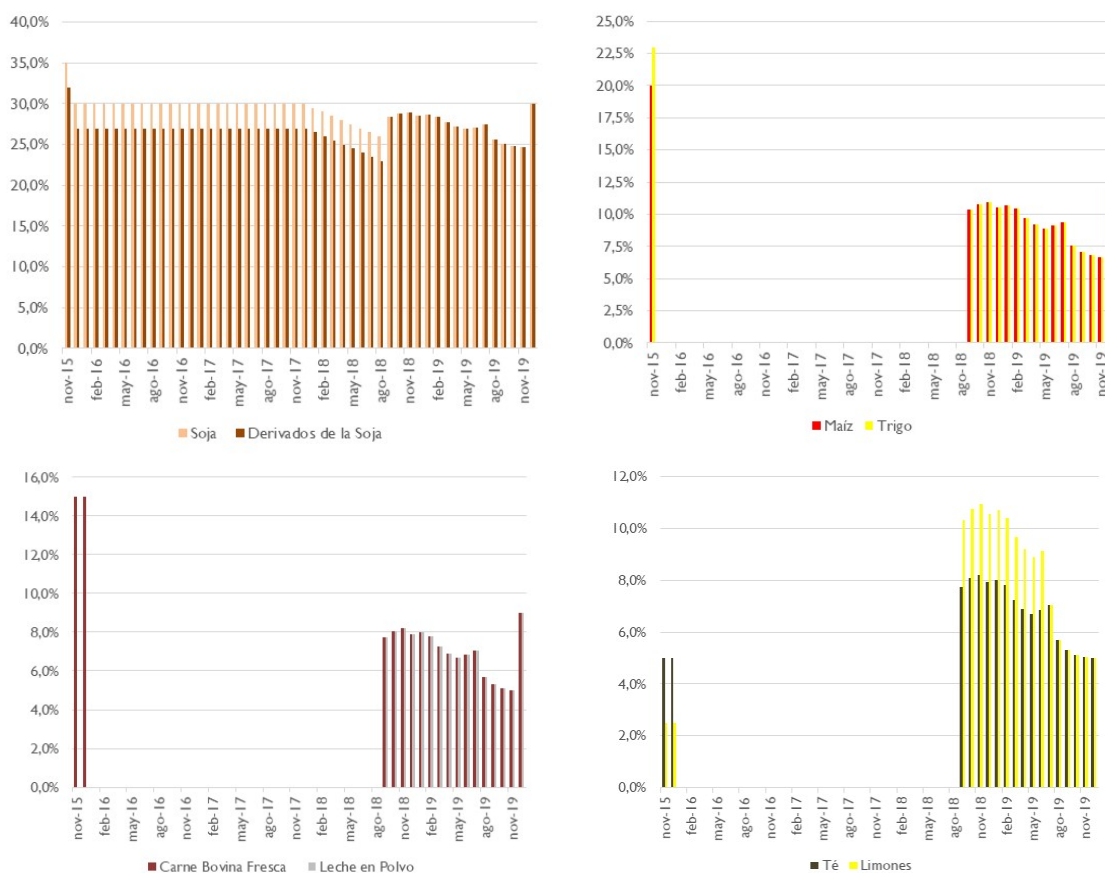
Respecto a esto último, en una interpretación propia pero compartida con otros analistas, el esquema que ha quedado definido por la combinación de los Decretos N°793/2018 y N°37/2019 estaría configurando cuatro grandes grupos de productos según la carga que reciben de parte de este impuesto:

- En primer lugar, la soja y sus derivados industriales, que quedarían alcanzados por una alícuota del 30%. Este número se conforma del 12% establecido por defecto en este último Decreto más el 18% que venía ya pagando el complejo bajo el marco legal vigente. Respecto específicamente al 12%, se llega a la conclusión que estos productos están alcanzados por este porcentaje considerando que ni en el Anexo I, ni en el Anexo II de la nueva normativa se encuentran las posiciones comerciales por las que se exportan; de esta no inclusión, sumada a la eliminación del tope de \$4 por dólar, se deriva que en

estos casos regiría la alícuota definida en su momento por el Decreto previo (12%) más los 18 puntos porcentuales que ya estaban en el nomenclador general del Mercosur.

- En segundo lugar, se encuentran los restantes granos, cereales y oleaginosas, que tributarían sólo el 12%. Se llega este número a partir de la misma interpretación presentada para el caso de la soja.
- En tercer lugar, aparece un conjunto de productos agroindustriales, entre los que se encuentran las carnes, la leche en polvo, la harina de trigo, que quedaría gravados al 9% (todos aquellos que se encuentran en el Anexo II del Decreto 37/2019).
- Finalmente, todos los restantes productos de exportación, para los que seguiría rigiendo el tope de \$3 por dólar, que a tipo de cambio actual (\$60 / dólar), define una tasa efectiva del 5%.

Alícuotas de Derechos de Exportación según productos, evolución de las tasas mensuales en últimos años



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a marco legal vigente.

Con esta lectura de los cambios, y respecto de las alícuotas efectivas vigentes el viernes último, la suba de Derechos es de unos 5 puntos porcentuales en los productos agrícolas pampeanos, por caso, la soja pasa del de 24,7% al 30% y los cereales del 6,7% al 12%. En algunos alimentos, caso de carnes, leches en polvo y harina de trigo, la suba es de 4 puntos porcentuales, del 5% al 9%. En economías regionales llama la atención el tratamiento asimétrico entre casos, por ejemplo, la carga sobre las

legumbres o el maní pasó de 5 puntos a 9 puntos, mientras que, en frutas, infusiones o en la vitivinicultura, las alícuotas se mantuvieron sin cambios.

Por otra parte, si la comparación se realiza contra las alícuotas efectivas que quedaron definidas en el último cuatrimestre de 2018, cuando fueron restablecidos los derechos de exportación de forma generalizada, la suba de Derechos es más acotada, de entre 1 y 1,5 puntos porcentuales según los casos; por ejemplo, la soja pagaba 28,7% en ese momento y ha pasado al 30% actual; los cereales pagaban 10,7% y ahora 12%, la carne bovina 8% y ahora 9%. Nótese una particularidad, algunas economías regionales, aquellas donde el gravamen no ha subido, pagarán menos que lo que pagaban a fines del año pasado, caso de las frutas, que en ese entonces estaban con un DEX superior al 10% y que ahora se ubica en el 5%.

Impacto fiscal

Se puede estimar el aporte fiscal diferencial que puede significar la suba de derechos de exportación, es decir la mayor transferencia de ingresos que podría hacer el sector productor exportador hacia el fisco en el año 2020.

Para ello se requiere identificar y cuantificar la base imponible, y luego aplicar los dos sets de alícuotas de derechos de exportación, las nuevas tasas y las que estuvieron vigentes (en promedio) durante el 2019. También es clave la evolución del tipo de cambio oficial, dado que la recaudación se genera en dólares pero luego pasa a pesos al tipo de cambio del momento.

La base imponible surge de los volúmenes colocados y los precios de exportación que se van logrando mes a mes en los distintos productos. Ahora bien, como buena parte de nuestras exportaciones futuras dependen del clima y de los precios internacionales, no es nada sencillo proyectar los envíos y valores para el próximo año. Como si lo anterior fuese poco, la macroeconomía sigue aportando muy pocas certezas para el 2020 en materia de inflación, tipo de cambio y condiciones generales para los exportadores. Por caso, ¿se atrasará el tipo de cambio oficial o evolucionará al ritmo de la inflación general?

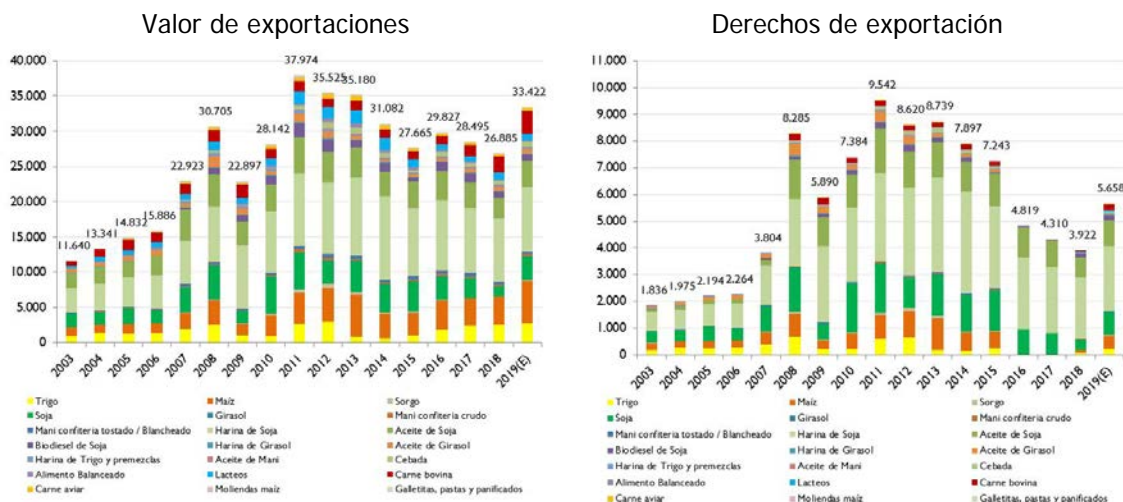
Para simular el impacto fiscal se puede trabajar con un escenario hipotético donde la base imponible 2020 sea similar a la de 2019. Este supuesto luce más o menos plausible en un análisis de corto plazo, considerando que la campaña agrícola 19/20 se encuentra ya avanzada en área de siembra, que no es muy distinta a la de la campaña previa y que los precios internacionales no aparentan tener por ahora grandes cambios. De todos modos, el clima puede jugar una mala pasada y quizás sea la principal amenaza a la realización de este escenario.

Para 2019 se estima que las exportaciones de un conjunto importante de productos agropecuarios y agro-industriales, de hecho los más relevantes del país, se aproximarán a US\$ 33,4 mil millones (un 25% por encima del 2018, que recuérdese fue un año malo por la sequía) y que la recaudación de Derechos de Exportación sobre

estos productos estaría rondando los US\$ 5,7 mil millones. Si bien quedan algunos pocos días de diciembre donde registrarán las nuevas alícuotas de DEX, puede suponerse que todo el 2019 estuvo gravado bajo el esquema anterior.

Valor de Exportaciones y Derechos de Exportación de productos agropecuarios y agro-industriales seleccionados

En millones de US\$



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Tomando el mismo valor de exportaciones que en 2019 y considerando el nuevo set de alícuotas, la recaudación se incrementa desde US\$ 5,7 mil millones a US\$ 6,9 mil millones, es decir aumenta en US\$ 1,2 mil millones. El 50% de esta suba tiene que ver con la mayor presión tributaria sobre el complejo sojero, que de tributar una tasa media de 26,5% aproximadamente, pasaría al 30% del nuevo esquema.

Distintos ajustes adicionales pueden hacerse sobre este último número, por caso, para incorporar las siguientes dos situaciones: a) las ventas de granos del ciclo 2019/2020 que fueron ya anticipadas por parte de los productores justamente a los efectos de evitar la suba de DEX; si bien en todas las campañas hay de este tipo de operaciones y de hecho las habrá nuevamente en el ciclo 2020/2021, lo observado en los últimos meses fue bastante superior a la "normalidad" (poco más del 40% del saldo exportable de maíz proyectado habría sido ya vendido y declarado); b) el menor aporte de otros productos, no contemplados en el cálculo anterior, por ejemplos, varias economías regionales o productos agroindustriales, donde a la fecha siguen pagando los \$3 por dólar y que contribuirían, de no haber nuevos cambios, con menos dólares en el 2020 respecto al 2019 (bajo el supuesto de volúmenes y precios constantes). Estas dos situaciones podrían "costarle" al fisco unos US\$ 200 millones el año entrante, por lo que el aporte fiscal adicional neto del nuevo esquema estaría superando levemente los US\$ 1.000 millones pero no podría ir mucho más allá de esa cifra, salvo que haya una gran cosecha (poco probable dado el clima) y/o una suba importante (y también poco probable) de precios internacionales de commodities. A tipo de cambio actual se trata de un adicional de \$65 mil millones.

Efectos productivos y económicos

Como ya fuese comentado en otras oportunidades¹, los derechos de exportación afectan el funcionamiento de los mercados, generan distorsiones en los precios relativos e influyen negativamente sobre la toma de decisiones de inversión e incorporación de tecnología. La rentabilidad esperada en la producción de bienes de exportación se deteriora y crece su riesgo, ergo, se reduce la tasa de acumulación de capital y, en consecuencia, la tasa de crecimiento de la producción.

Los efectos productivos y económicos negativos se profundizan a mayor tiempo de vida del impuesto; a medida que el tributo se consolida como parte de la estructura tributaria permanente, los productores modifican decisiones de consumo y de inversión, de procesos y tecnologías, y la acumulación de cambios genera costos crecientes en el sistema y por ende sobre toda la economía.

En la actividad agrícola, y pensando en la campaña 2019/2020, con sistemas de rotación ya planificados y con la inercia de una muy buena campaña pasada, es probable que los productores no alteren mucho sus planes productivos, que mantengan sus rotaciones y que intenten defender, hasta donde puedan, sus paquetes tecnológicos. En esta primera reacción de corto plazo, los rindes productivos pueden llegar a mantenerse, y se podría hasta tener, si el clima acompaña, un buen volumen de granos producidos en el 2020. De todos modos, la mayor presión tributaria no es gratis, su efecto adverso quedaría circunscripto a una menor renovación de equipamientos y un efecto derrame más acotado sobre actividades económicas puntuales que están aguas arriba o aguas abajo de la cadena.

Pero el problema son las campañas que le sigan a la 2019/2020. La continuidad de la política de desaliento a la exportación va generando cambios cada vez más profundos y nocivos en el sistema, en la asignación de los recursos, en el uso de la tierra, en las inversiones. Por caso, no debiera sorprender si en el ciclo 2020/2021 se reduce el área sembrada con trigo, si retroceden los cereales de verano frente al avance de la soja o si caen tanto el uso de fertilizantes como de semillas de alta calidad.

El sistema se repliega inexorablemente si el escenario que se le ofrece es de mayores costos y menores márgenes, y lo hace reduciendo áreas implantadas, postergando inversiones, concentrando los recursos en los cultivos más rentables y de menor exigencia de capital. El problema de esta agricultura que entra en modo defensivo es que termina comprometiendo la productividad, la sustentabilidad futura (económica, ambiental) y alejándose cada vez más de su potencial.

La caída de la tasa de inversión, la no incorporación de nueva tecnología, de nutrientes a los suelos, limita el crecimiento de la producción. En esta dinámica, los ingresos del sector se ven amenazados como así también los de todas las actividades satélites y

¹ Por caso, en Garzón Juan Manuel (2019) "Los derechos de exportación retomaron protagonismo en 2019, ¿intentará el nuevo gobierno ir por más?", *Informe de Coyuntura Semanal*, IERAL de Fundación Mediterránea, setiembre de 2019.

complementarias de la agricultura. Cuando se aplican derechos de exportación, no son solo los productores agrícolas los que ceden sus ingresos al fisco, son también los fabricantes de maquinaria, los proveedores de insumos, los frigoríficos, los molinos, etc.

En un país sin financiamiento, las inversiones, las mejoras tecnológicas, la irrupción en otros negocios a los efectos de diversificar riesgos, se realizan en gran medida con capital propio, con los excedentes de la actividad, con esos recursos que justamente son los que el Estado quiere para sí a los efectos de superar su inconducta fiscal (se gasta todo lo que ingresa y más aún) en un contexto donde se le ha cerrado, justamente por esta inconducta, el acceso al financiamiento voluntario (endeudamiento).