

Intervención oficial en los mercados

El caso del trigo argentino 2006/09

Lic. Raúl C. Dente
Ing. Agr. Nicolás Vaio

RESUMEN EJECUTIVO

El trabajo tiene por finalidad evaluar los resultados de las medidas de intervención oficial en el mercado de trigo, adoptadas para separar los precios internos de los internacionales.

A esos efectos se analizan las ideas básicas que las inspiran (Cap. II), se detallan todas las medidas incluyendo a las retenciones, que se fueron tomando (Cap. III), se realizan las cuantificaciones, estableciendo costos para los productores y transferencias hacia otros sectores, contemplando las compensaciones oficiales y los precios FOB estimados (Cap. IV) y finalmente, en el capítulo V se califica al sistema de intervención en términos de eficiencia y equidad y también se resume las conclusiones más destacadas.

Entre ellas anticipamos que los costos totales para los productores correspondientes a las campañas 06/07 y 07/08 fueron de U\$S 2.883 millones (U\$S 90/Ton.). De este total, el 62% (U\$S 1.784 millones) se transfirió a sectores no necesitados y sólo el 38% (U\$S 1.100 millones) se derivó al sector público y consumo de pobres.

La transferencia hacia no necesitados comprende al consumo de no pobres y filtraciones de cadena: 35%, subsidio a competidores y consumidores externos: 15%, exportaciones de trigo: 10% y exportaciones de harina: 2%.

Noten que sólo el 12% del costo total se transfirió a los sectores directos de exportación de trigo y harina (industria molinera).

La evaluación técnica de las medidas adoptadas concluye que ellas están muy lejos de alcanzar los mínimos exigidos, en términos de eficiencia y equidad, como para lograr su aprobación y, por lo tanto, deben ser rápidamente derogadas, procurando la vuelta a un funcionamiento normal de los mercados con subsidios focalizados hacia los necesitados.

I. Introducción

En el Congreso A Todo Trigo 08 que se pensaba llevar a cabo los primeros días del mes de mayo de ese año, teníamos previsto hacer una presentación cuyo objeto fuera tratar de entender las razones que impulsaron las medidas oficiales respecto del trigo, y al mismo tiempo formular algunas mediciones y conclusiones sobre las consecuencias de dichas políticas (o ausencia de políticas).

Hoy cumplimos con dicho objetivo al presentar en A Todo Trigo 09 este trabajo, cuyo propósito es entender el por qué de las medidas de intervención en el mercado de trigo, y también efectuar mediciones que contribuyan al esclarecimiento de sus impactos para la producción, comercialización y el consumo.

En el Capítulo II se presentan los conceptos, ideas y lineamientos que están detrás de las medidas adoptadas. El Capítulo III detalla el conjunto de medidas, además de los derechos de exportación, que se fueron tomando, especialmente a partir del mes de mayo de 2006. El Capítulo IV incorpora las mediciones, en términos de precios, de las medidas apuntadas, y finalmente el Capítulo V evalúa las medidas y resume las conclusiones más destacadas.

II. Los fundamentos

Antes de repasar las distintas medidas que las autoridades nacionales han ido tomando, especialmente en los últimos tres años, consideramos necesario comprender cuáles son los fundamentos que, como conjunto de ideas y conceptos, prevalecen en el gobierno sobre la comercialización de alimentos, con especial énfasis en el trigo.

A nuestro criterio, los principios fundamentales que inspiran la acción oficial son:

- a) Alta valoración de los derechos de exportación (DEX) como un instrumento eficaz para separar los precios internos de los internacionales, y al mismo tiempo proteger los sectores sustitutivos de importaciones y generar recursos al Estado nacional.
- b) Descreimiento del funcionamiento del mercado como descubridor de precios en el tiempo y asignador de recursos.
- c) Bajo el slogan de “asegurar la matriz de seguridad alimentaria y proteger la mesa de los argentinos”, adoptar otras medidas de intervención directa como son los cierres de exportaciones, licencias (ROE), acortamiento de plazos, etc., dando nacimiento a las denominadas restricciones cuantitativas a las exportaciones (REX). Se concluye que es necesaria la intervención oficial para asegurar el consumo interno a precios baratos.
- d) Fijar precios y determinar compensaciones.

Una rápida consideración de cada uno de estos temas nos obliga a formular los siguientes comentarios:

1) Con respecto al punto a), las famosas retenciones a la exportación suenan como un verdadero canto de sirenas para los funcionarios que ponen acento en el corto plazo y en los impactos inmediatos de las medidas, sin analizar el conjunto de sus repercusiones bajo un enfoque general.

En efecto, para las autoridades las retenciones son un instrumento que, frente a un aumento del tipo de cambio o de precios internacionales de los alimentos, permite:

1. Atenuar el incremento de los precios internos de los alimentos
2. Proteger el salario real con el mismo salario nominal
3. Proteger a las actividades sustitutivas de importaciones
4. Evitar el crecimiento de precios y el aumento de la pobreza e indigencia
5. Generar recursos al Estado Nacional:

- a) Con una aprobación muy sencilla, sin desgaste político en el Parlamento¹
- b) De fácil recaudación
- c) De difícil evasión
- d) No coparticipables

¿Cómo no va a resultar tremendamente seductora la recomendación de aplicar retenciones a las exportaciones? ¿Quién puede resistir a semejante tentación?

La lectura de los puntos anteriores es la síntesis de los efectos más importantes que perciben quienes defienden a las retenciones a la exportación, pues el conjunto de tales propiedades les impide ver que, además, estas famosas retenciones producen los siguientes efectos contrarios:

- Restringen el ingreso de los productores de los bienes sujetos a retenciones
- Impiden el crecimiento de la producción y oferta futura de dichos bienes
- Reducen la inversión en los sectores productores
- Desalientan el crecimiento tecnológico
- Impiden el crecimiento de recursos fiscales para las provincias y municipios
- Filtran gran parte del subsidio, vía precios, hacia sectores no necesitados (70% en caso del trigo)
- Generan ineficiencias en la asignación de recursos productivos
- Disminuyen el Ingreso total y la tasa de crecimiento del PIB, afectando los niveles de pobreza futuros

Dentro del gobierno, y también en un importante abanico de la política argentina, prevalece la visión de corto plazo que aconseja aplicar retenciones, sin tomar en cuenta los puntos recién señalados. La defensa de las retenciones, con sus efectos, encuentra un sustento intelectual en la famosa y antigua teoría sobre la inelasticidad de precios de la oferta de granos, según la cual los aumentos de los precios internacionales generan ingresos de los productores que se convierten en súper rentas y en nada contribuyen a incrementar la producción de estos bienes. Como el factor tierra no puede crecer, y la

¹ Esto fue cierto hasta la famosa Res. 125/08 del Ministerio de Economía sobre retenciones móviles.

producción tampoco, estas rentas extraordinarias deben ser socializadas aplicándoles, en consecuencia, los derechos de exportación. La realidad ha demostrado la falacia de esta teoría.

Otro argumento en defensa de las retenciones se conoce como la “enfermedad holandesa” que se caracteriza por destacar que el desarrollo de algunos sectores debido a un impulso internacional no duradero, desalienta la actividad de otros, con mayor sentido de permanencia en el tiempo, al encarecer los recursos y factores para su producción.

Destacamos, como una verdadera contribución a este tema, el estudio que el Foro de la Cadena Agroindustrial encomendó a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata y que fuera coordinado por los Dres Alberto Porto y Julio Nogués², donde, aplicando la metodología del equilibrio general, cuantifica los impactos sobre las distintas variables derivados de una eliminación de los derechos de exportación y otras restricciones cuantitativas. Entre sus conclusiones más fuertes estima que, contrariando las creencias generales, la eliminación de los DEX y REX producen una disminución del nivel de pobreza en un horizonte temporal de 4 años.

Nuestro país merece que este punto sea debatido en profundidad, con aportes de institutos de investigación, universidades, profesionales, etc., como paso previo y requisito indispensable para el diseño de una política agroindustrial que, a su vez, forme parte de la política comercial argentina.

2) El segundo fundamento (b) que inspira las medidas oficiales se refiere al descreimiento de los mecanismos de mercado como descubridores de precios y asignadores de recursos.

En efecto, bajo esta perspectiva, los precios de mercado no son el resultado de la intensidad con que se demanda los bienes y sus costos de producción, claras señales que indicarían lo que conviene producir. Quienes no confían en los mercados los califican como inventos de minorías que, amparándose en la teoría neoclásica, imponen condiciones en su propio beneficio, perjudicando a los más débiles.

² “Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial” Nov. 07
www.foroagroindustrial.org.ar

Como consecuencia de esa forma de pensar, se concluye que toda intervención puede justificarse sin alterar el proceso normal de asignación eficiente de recursos de una economía. Si como consecuencia de medidas directas sobre el mercado los precios se alteran, las decisiones de producción e inversión no se modificarán, según el criterio de las autoridades.

Esta forma de razonar generalmente concluye con una serie de intervenciones y más intervenciones, con el convencimiento que ellas procuran mejorar el bienestar general, evitando las fallas de los mercados. Se arrogan, por lo tanto, la potestad de fijar una estructura de precios relativos de la economía que creen más eficiente y equitativa que la solución del mercado proveniente de la intensidad con que se desean los bienes y sus costos de producción, expresados en las funciones de demanda y oferta, considerando las fallas que pudiera tener.

3) Los puntos c) y d) señalados como formando parte del sistema de ideas que fundamentan las decisiones de las autoridades, son la consecuencia de lo recién expuesto, y se refieren a la necesidad de racionar los mercados para asegurar el abastecimiento interno con precios oficiales predeterminados.

Al desconocer o descreer de la teoría de los precios, afirman que, si la demanda externa es muy intensa, cuando los registros de exportación se acercan al “saldo exportable” que asegura el consumo interno, es necesario intervenir el mercado prohibiendo las exportaciones.

Este punto de vista suena como algo totalmente lógico. A criterio de la autoridades, si una responsabilidad tienen, ésta es la de asegurar el abastecimiento interno de trigo y consecuentemente de pan.

Ahora detengámonos en reflexiones sobre este punto, ¿qué pasaría realmente si dejáramos funcionar al mercado? ¿Nos quedaríamos sin trigo y sin pan?

La respuesta nos indica que el mercado expresaría esta situación aumentando los precios internos en el corto plazo, lo que frenaría las exportaciones, permitiendo destinar el trigo al mercado interno. Lo más importante es que incentivaría la producción futura de trigo, circunstancia esta que finalmente, con mayor oferta, permitiría acomodar los precios a la baja. Los precios ajustan y constituyen su propio freno.

Quienes adhieren a los cierres de exportaciones deberían agregar al argumento de proteger al consumo local, que ello es necesario “a los menores precios” que no reflejan la escasez relativa del bien.

Es importante destacar que desde antes de la liquidación de la Junta Nacional de Granos (principio de los '90), y hasta mediados de 2006, el registro de declaraciones juradas de ventas al exterior de trigo permaneció abierto. En dicho período hubo años de magras cosechas de trigo y fuerte actividad exportadora, sin embargo el mercado interno no estuvo desabastecido.

En la campaña 95/96 la cosecha fue de sólo 9,5 millones de Tons., y el mercado triguero pasó por una situación muy apretada. La historia nos indica que no faltó ni trigo ni harina; el precio interno reflejó dicha situación llegando a cerca de U\$S 300 la tonelada (mayo 1996), creciendo el 103 % en un año. Este elevado nivel de precios incentivó la siembra de la siguiente campaña permitiendo obtener una producción de 16 millones de Tons. (70% de crecimiento de la oferta). Recordemos que la tasa de inflación del año 1996 fue nula.

Por lo tanto, el mercado operó con toda eficiencia y permitió la corrección natural ante un importante shock de oferta negativo, sin producir desabastecimiento ni generar un colapso en el índice de precios al consumidor.

III. Síntesis de las medidas adoptadas

En sintonía con los principios comentados, recordemos que en el año 2002, postdevaluación de nuestra moneda del orden del 70%, se reimplantaron las famosas retenciones a la exportación de granos.

En un primer momento se estableció una tasa del 10% y al poco tiempo el trigo quedó con un 20% de derecho de exportación.

En estas condiciones transcurrió la comercialización de las cosechas con retenciones como única variable utilizada para separar los precios internos de los internacionales, y al mismo tiempo, junto con el resto de los derechos de exportación, conformar un ingreso fiscal nacional que explicaba gran parte del superávit primario.

En el mes de mayo de 2006, cuando las declaraciones de ventas al exterior alcanzaron un nivel preocupante para las autoridades, dada la producción y las

necesidades de molienda, se cerró el registro aduciendo razones operativas. Al reabrirse, en forma casi inmediata, quedó en evidencia el haber consensuado con los exportadores un esquema denominado de autorregulación, lo que significaba no declarar más ventas, o ir haciéndolo en la medida que se fuera clarificando la posibilidad de abastecimiento interno.

Esta situación produjo un fuerte impacto en los mercados, pues aparecían nuevas restricciones que la Argentina no había utilizado en los últimos 15 años, lo que despertó muchas inquietudes en los compradores de trigo argentino, caso Brasil, socio del MERCOSUR, que podría tener dificultades de aprovisionamiento por parte de su proveedor habitual de trigo.

A los efectos de consolidar dicha autorregulación se decidió fijar un precio FOB oficial (base de cálculo de las retenciones) superior al del mercado, con lo cual se lograba un aumento del nivel de las retenciones sin necesidad de incrementar su alícuota. Esta restricción cuantitativa (REX) con aumento de retenciones sin variar la tasa, duró hasta el empalme con la nueva cosecha (06/07).

Respecto de esta campaña 06/07, recordemos que en su comienzo la Secretaría de Comercio ejerció presión para que los compradores no pagaran un precio superior al que esa Secretaría había comprometido el abastecimiento a los molinos (\$ 370/Ton.)

Una vez declarado para exportación un volumen que, a criterio de las autoridades, podría comprometer la molienda (7,8 millones de Tons.), a mediados de noviembre del 06 se cierra el registro y comienza un período de aperturas y cierres monitoreados hasta su cierre definitivo en el mes de marzo del 07. En el mes de enero aparecieron las compensaciones a la industria molinera por la diferencia entre el precio de mercado y el famoso precio de abastecimiento (\$ 370).

El cierre de las declaraciones de venta al exterior de esta nueva campaña significó evitar la participación activa de la demanda de exportaciones en el mercado. Sólo acompañaron a los molinos para comprar con garantía de abastecimiento, el trigo necesario a efectos de cubrir sus ventas al exterior que pudieron declarar con anterioridad. Esto agudizó el impacto de las restricciones cuantitativas y el proceso de separación y alejamiento de los precios internos respecto de los internacionales.

Esta situación generó una reacción por parte de las entidades de productores, a raíz de lo cual las autoridades decidieron devolver el efecto sobre los precios de estas restricciones cuantitativas (diferencia entre precios de mercado y el FAS teórico que deberían cobrar), creando las famosas compensaciones a los productores (Marzo 2007). Con ellas se les devolvía a los productores, por las ventas a los molinos harineros, el 85% de la diferencia entre el precio del mercado interno (FAS, pizarra) y el precio FAS teórico determinado por la propia SAGPyA en función del precio FOB menos los gastos de fobbing y las retenciones.

Lo que les sacan por un lado, a raíz de las restricciones cuantitativas por cierre de registro de exportaciones, se lo prometen devolver por vía de la ONCCA, en tanto dichos productores cumplieran con una serie de requisitos.

Este mecanismo, nada sencillo desde el punto de vista de su administración, generó discriminaciones dentro de los mismos productores, pues no todos pudieron calificar para acceder a las compensaciones. Quienes no están dentro del registro de operadores fiscales (AFIP) (“Registro fiscal de operadores de compraventa de granos y legumbres secas”), como por ejemplo los monotributistas, no tienen derecho a solicitar las compensaciones. Por otro lado, los productores de zonas donde no existen concentraciones de molinos y, en consecuencia, las operaciones habituales son con la exportación, como es el caso del sudeste bonaerense, tampoco pudieron reclamar estas compensaciones (zona triguera principal).

El año 2007 transcurrió con un mercado interno cuyos precios se separaban fuertemente de los internacionales manifestándose el efecto de las limitaciones a la exportación de trigo.

A comienzos del mes de noviembre se modifican las alícuotas de los derechos de exportación, estableciéndose para el trigo la tasa del 28% (40% de incremento). Con este nuevo porcentaje se abrió la declaración de ventas al exterior de la campaña 07/08 bajo condiciones de una intensa demanda internacional y un escenario de precios con fuertes aumentos.

El 27/11/07, cuando las declaraciones de ventas al exterior sumaban alrededor de 7 millones de tons., se cerró nuevamente su registro, situación que perduró por un largo lapso, conflicto con el campo mediante.

A la incertidumbre generada por la total ausencia de reglas claras en materia de tasa de retenciones y posibilidades de registrar las ventas al exterior, se sumó, también, un fuerte achicamiento de los plazos de embarque previstos en las declaraciones de ventas al exterior, además del cambio a la ley 21.453.

Las normas dictadas a fines del año 2007 y principios del 2008, antes de la Res. 543, ya establecieron, en el caso del trigo, que las declaraciones se deben efectuar con un plazo no mayor a 15 días corridos de la iniciación del período de embarque, cuyo plazo no deberá superar los 30 días. Se estableció en 30 días la prórroga adicional, y como forma extraordinaria podría haber 15 días más de prórroga.

Este acortamiento de los plazos condenó a trabajar con un mercado casi “spot”, para atenuar los riesgos que enfrentan los exportadores de cambios en las retenciones o cierres de registros que pudieran ocurrir entre el momento en que se realizan las ventas al exterior/compras al mercado interno y el comienzo del período de embarque. Recordemos que toda incertidumbre política tiene un elevado costo no susceptible de ser cubierto por los mecanismos de administración de riesgos y, por lo tanto, trasladables a los precios.

En el mes de mayo de 2008 la ONCCA sancionó la Res. 543 por la cual establece los nuevos requisitos que deberán cumplir los exportadores para las declaraciones juradas de venta al exterior que pasaron a denominarse “ROE verde” y se fijan los plazos de validez de estas autorizaciones (ROE verde) en 45 días para oficializar las destinaciones de exportación ante la Aduana.

La vigencia de esta nueva resolución de la ONCCA produjo los siguientes efectos:

- a) Sustituyó el régimen de “declaración jurada” por la solicitud de una “autorización o licencia” para exportar chocando contra normas internacionales en esta materia.
- b) Obliga a tener un stock físico de mercadería mínimo que tendrá ajustes mensuales, y también establece el concepto de “remanente exportable” cuando el stock supere al encaje mínimo.
- c) Consolidó la idea de obligar a operar en el mercado “Spot”, anulando las operaciones a futuro toda vez que fijó el plazo de 45 días antes mencionado.

- d) Generó un mar de incertidumbre, pues el Art. 18 faculta al presidente de la ONCCA a “efectuar las valoraciones ponderativas de medios y fines de esta actividad...por cuestiones indeterminadas no contempladas o que nazcan de la naturaleza objetiva de las cosas...a decidir en consecuencia”.

Con posterioridad se introdujo el sistema optativo de pago anticipado de las retenciones a los efectos de poder tener un plazo de 90 días para oficializar las exportaciones ante la Aduana. Este año se extendió dicho plazo a 180 días. Las últimas modificaciones favorecen las operaciones en el tiempo pero discriminan fuertemente en contra de los exportadores más pequeños y por lo tanto favorecen a una mayor concentración en el mercado.

En agosto de 2008 se reabrió el registro de exportaciones en los términos de la Res. 543 por 1,4 millones de tons.

El repaso de las principales intervenciones del Estado en el mercado de trigo nos permite concluir afirmando que su comercialización estuvo caracterizada por un elevado grado de discrecionalidad por parte de las autoridades. Tanto por los cambios en los derechos de exportación, como por la manipulación de los registros de ventas al exterior, el resultado final ha sido un importante aumento de la incertidumbre, lo que indudablemente incrementa los costos de comercialización y finalmente se traduce en precios inferiores. Las restricciones cuantitativas se afianzan como parte importante en la formación de precios.

Adicionalmente, se puede afirmar que si estos elevados costos para cubrir incertidumbres finalmente no se manifiestan (no aumentaron las retenciones, no se cerró el registro, etc.), automáticamente se convierten en sobre rentas de los sectores que enfrentaron las incertidumbres. Esta es la forma negativa con que operan las restricciones cuantitativas a la exportación.

Como resumen de este capítulo, sintetizamos lo que creemos es la opinión oficial respecto del trigo en los siguientes términos:

“Las retenciones son fundamentales para originar recursos al fisco nacional y a su vez separar los precios internos de los internacionales. Cuando ellas no sean suficientes, o se pudiera poner en peligro el abastecimiento interno, se apela también a restringir las exportaciones (cierre de registros, acortamiento

de plazos, etc.). Estas medidas contribuyen a una mayor redistribución del ingreso, con inclusión social y sin otros efectos no previstos o deseados.”

En el próximo capítulo evaluamos la consistencia y veracidad de esta afirmación a la luz de lo sucedido en las últimas campañas del trigo.

IV. Algunas mediciones

A pesar de la opinión de quienes descreen del funcionamiento de los mercados, estamos en condiciones de afirmar que, a través de la estructura de precios, podemos ver reflejado el impacto de las medidas expuestas en el capítulo anterior y consecuentemente, evaluar sus resultados en términos de eficiencia y equidad.

A esos efectos recordamos los siguientes conceptos:

PFOB: Precio FOB puertos argentinos (en U\$\$/Ton.)

PFAS(r): Precio del mercado interno (en U\$\$ Ton.)

Fobbing: Gastos de comercialización entre el PFOB y el PFAS

DEX: Derechos de exportación (tasa sobre el PFOB índice oficial)

REX: Restricciones cuantitativas a la exportación (Diferencia entre el PFAS teórico y el PFAS real)

PFAS(t): Precio FAS teórico en U\$\$/Ton (PFOB-DEX-Fobbing)

a) Una primera aproximación

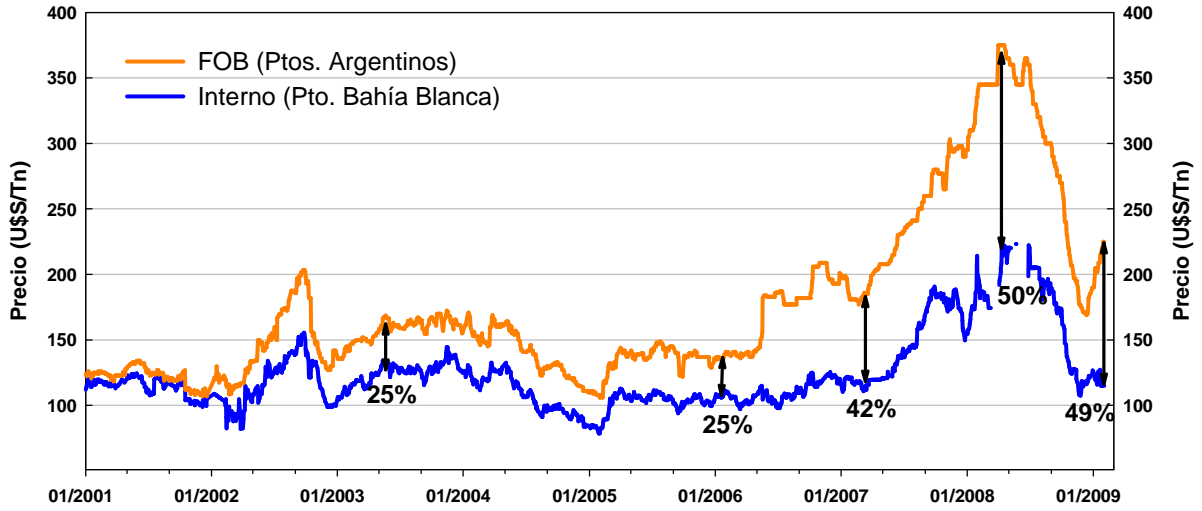
Cuando se trata de medir la repercusión que el conjunto de medidas comentadas ha tenido en los precios, se suele presentar una perspectiva temporal de los precios en el mercado disponible (más cercano). El gráfico I³ representa la evolución de los PFOB y del PFAS a través del tiempo. La característica distintiva de este cuadro es mostrar la separación de las líneas de precios desde la reimplantación de los DEX y posteriormente la aparición de las REX por los manejos del registro de exportaciones.

En una visión más específica de los tres últimos años en el gráfico II vemos el desarrollo de los PFOB, PFAS(t) y PFAS(r).

³ Extraído del Foro Agroindustrial – “Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial” Noviembre 2007 y actualizado.

Gráfico I

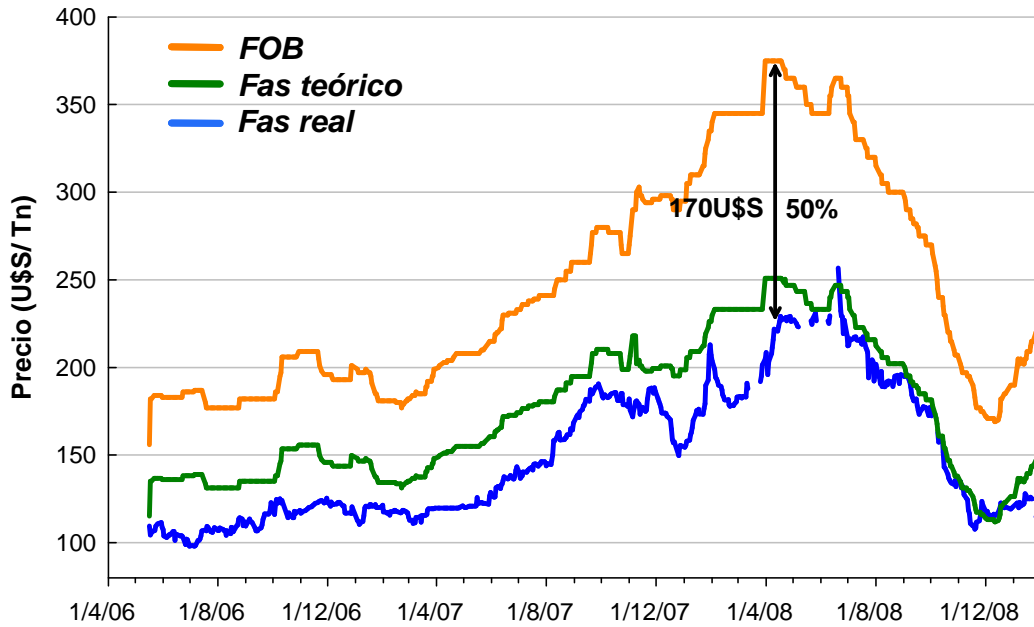
Brecha de Precios



Fuente: Elaboración propia en base de datos de SAGPyA. Extraído del trabajo del Foro de la Cadena Agroindustrial mencionado anteriormente.

Gráfico II

Brecha de precios



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAGPyA y Agritrend.

La diferencia entre el PFOB y el PFAS(t) representa los gastos de fobbing más los derechos de exportación. La ampliación de la brecha expresa los efectos del aumento de precios y de alícuota de los DEX (28% nov 07 vs. 20%). La diferencia entre el PFAS(t) y el PFAS(r) revela las denominadas REX que expresan los costos para los productores de las restricciones a las exportaciones (cierre de registro, expectativas de cambio de DEX, acortamiento de plazos, etc.). Durante la segunda mitad del 2006 la diferencia puede estar sobredimensionada dado que el precio FOB oficial estaba sobreestimado.

La diferencia entre el PFOB y el PFAS(r) es el total de costos que sufre el productor y representa los gastos de comercialización (fobbing), los DEX y los REX. Con un mercado FOB de casi U\$S 340/ton., el precio en el mercado interno PFAS(r) alcanzó a fines del 2008 los U\$S 170/Ton., e igual valor representan los descuentos totales (50%).

Si bien los gráficos I y II, donde se ve con claridad los niveles de precios, nos dan una perspectiva de los efectos de las políticas trigueras sobre los productores, ello no nos permite medir los valores de los respectivos impactos, toda vez que no disponemos de los datos de volúmenes comercializados en cada momento, y consecuentemente mal podríamos hacer un promedio simple de esos valores. Además estos gráficos del mercado “spot” no tienen en cuenta las operaciones “forward” o anticipadas que fueron muy importantes en ambas campañas.

A los efectos de realizar las mediciones del caso haremos el análisis campaña por campaña, teniendo en cuenta las declaraciones de compra de trigo efectuadas por la exportación y por la industria a precio hecho, es decir cuando la demanda se volcó al mercado y formó el precio.

b) Segunda aproximación – Medición de impactos por campaña

Hemos tomado las campañas 06/07 y 07/08 y en cada caso tuvimos en cuenta las compras semanales de la exportación e industria a precio hecho, y los precios FOB y FAS respectivos. En las operaciones forward trabajamos en cada semana con los precios para el mes de enero de 07 o de 08 según el caso.

Así con los costos de fobbing, y los DEX a la alícuota que finalmente rigió para cada cosecha (20% para la 06/07 y 28% para la 07/08), obtuvimos el

PFAS(t). Este último valor indica la capacidad de pago de la exportación bajo condiciones de certeza y plena competencia.

A este PFAS(t) le restamos el PFAS(r) (precio de mercado) y obtenemos lo que hemos denominado las restricciones cuantitativas a la exportación (REX), que reflejan tanto el costo de la incertidumbre como la caída de demanda cuando la exportación no opera registrando nuevas ventas al exterior.

Los gráficos III y IV permiten visualizar el comportamiento de los precios en las dos campañas bajo análisis. Las líneas representan los precios (FOB, FAS (t) y FAS (r) y las barras la cuantificación total de los DEX y REX al ponderarse por las toneladas compradas por la exportación y la industria en cada semana.

Es muy importante aclarar que los DEX obtenidos son los costos que soporta el productor por la existencia de las retenciones y no representan los ingresos que tiene el fisco por estas retenciones. Esto es así por dos motivos: a) porque no necesariamente coincide la compra de los exportadores con la declaración de ventas al exterior. Por ejemplo los “forward” de la cosecha 07/08 se hicieron con registro cerrado y el precio FOB (base para el cálculo de la retención) del momento en que se abrió dicho registro fue diferente y mayor al que existía cuando los exportadores compraron forward; y el segundo motivo, b) porque los DEX también hacen caer el precio que paga la industria molinera, siendo, por lo tanto, un costo para el productor que no ingresa al Estado y que opera principalmente como un subsidio al consumo.

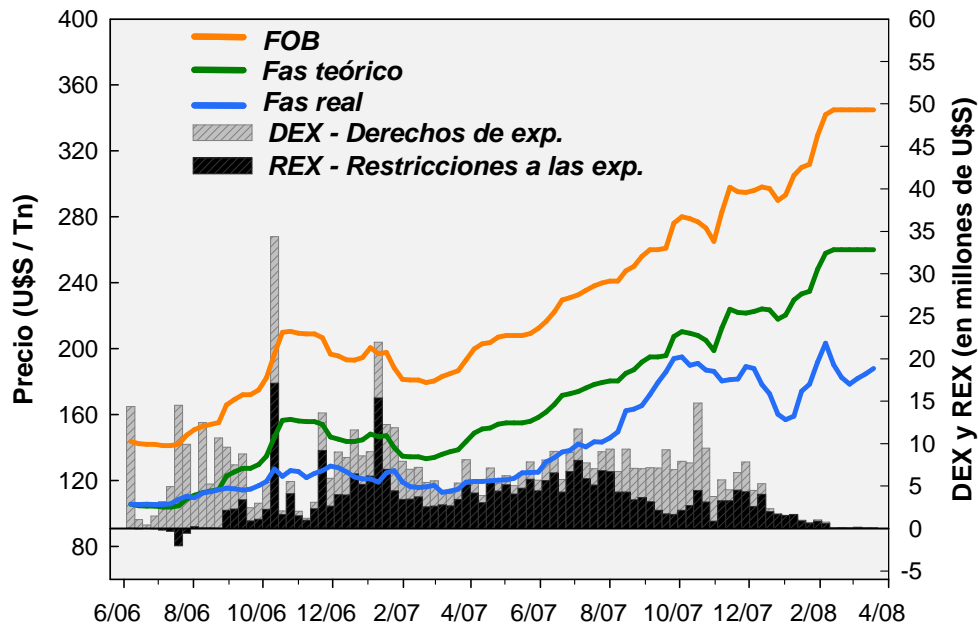
Los datos de compras semanales a precio hecho están clasificados según las realizadas por los exportadores o la industria molinera, lo que nos permite formular algunas consideraciones sobre la asignación sectorial, o beneficios que operan como contrapartida de los costos de los productores.

Con respecto a la actual campaña 08/2009, nos fue imposible aplicar la metodología explicada con anterioridad, pues a partir de fines de octubre del 2008, la SAGPyA dejó de publicar la estadística básica sobre evolución del balance comercial de los granos. No existen datos sobre compras semanales por sectores ni declaraciones juradas de ventas al exterior por cosecha y semana. Este retroceso privó al mercado de importantes datos que es obligación del Estado brindar en forma universal a todos los operadores como manera de contribuir a su mejor funcionamiento.

Por lo tanto, para esta última cosecha, se mencionará si los resultados preliminares siguen el mismo comportamiento observado en las campañas anteriores.

Los cuadros 1, 2, 3 y 4 resumen los datos agregados expresados en los respectivos gráficos. Agradecemos los datos brindados por Agritrend para su confección.

Gráfico III
Campana 2006/07



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAGPyA y Agritrend.

Con respecto al gráfico III, una rápida mirada explica claramente dos situaciones distintas. Los primeros meses desde julio 06 hasta las lluvias de octubre, el mercado forward estuvo con algunas semanas a contramargen, apareciendo, en consecuencia, REX negativas. A partir de haberse asegurado la cosecha, el mercado se vuelve más laxo y el PFAS(r) comienza a distanciarse del PFAS(t) y, por lo tanto aparecen las famosas REX. Estas mantienen su intensidad durante la campaña, evidenciando la falta de puja para comprar granos en el mercado interno, por parte de aquellos exportadores

que habían conseguido registrar exportaciones antes del cierre definitivo del registro (marzo 07) y necesitaban originar los granos para su cumplimiento.

Cuadro 1
Trigo Cosecha 06/07
Impacto de DEX y REX sobre ingreso de productores - (millones de U\$S)

	Exportación	Industria	Total	%
Valor total (Precio FOB)	1.777	1.295	3.072	100
Impacto DEX	355	259	614	20,0
Impacto REX	149	149	298	9,7
Total impactos	504	408	912	29,7

El cuadro 1 expresa los valores correspondientes a la suma de las barras del gráfico III. Por un lado se obtuvo el total de las ventas a exportación e industria (declaraciones de compras de estos sectores) valuados a los precios FOB promedio de cada semana. Luego se vuelca el valor total de los DEX que se tuvieron en cuenta al calcular los precios de compra pagados en cada semana en el mercado interno. Recordemos que este costo sufrido por los productores no representa los DEX realmente ingresados al fisco por las dos razones a) y b) explicadas anteriormente. Finalmente, el impacto de las REX se obtiene por la diferencia entre el PFAS(t) y PFAS(r) multiplicado por las toneladas compradas en cada semana.

Los datos del cuadro nos permiten resumir los siguientes puntos:

- 1) En toda la campaña se restaron a los productores U\$S 912 millones de sus ingresos por la existencia de DEX y REX.
- 2) Los DEX se calcularon a la tasa del 20% sobre el PFOB, tanto para la exportación como para las compras de la industria (DEX implícitos en los precios FAS)
- 3) Los REX del sector exportador, que miden la diferencia entre el PFAS(t) y el PFAS(r) por las toneladas compradas por ellos en cada semana, se estimaron en U\$S 149 millones (U\$S 15,7 por tonelada). Es importante destacar que si desagregamos este valor en los dos tramos de las compras de los exportadores (compras forward y en el disponible), obtenemos los siguientes resultados: a) U\$S 43 millones

(U\$S 8/Ton.) para los forward y b) U\$S 106 millones (U\$S 25,3/Ton.) cuando compraron en el disponible.

Esta diferencia cuantifica lo comentado cuando explicamos el gráfico III, en el sentido de manifestar que las REX fueron creciendo a medida que los forward se convirtieron en disponible y se materializó la cosecha.

En efecto, durante el período anterior a la cosecha 06/07, los exportadores pudieron registrar las ventas al exterior previstas para esta cosecha, y tener más certidumbre sobre la ecuación económica en la medida que iban efectuando sus compras “forward” y por lo tanto el costo de la incertidumbre no fue muy alto en dicho período. El aumento de las REX una vez cosechada la campaña 06/07 y con el registro cerrado definitivamente a partir de marzo 07, refleja la posibilidad que tuvieron los exportadores de cubrir sus ventas al exterior ya declaradas, con compras que acompañaban los precios de la molinería en un mercado donde el propio Estado les aseguraba el abastecimiento.

- 4) Las REX imputables a las compras de la molinería alcanzaron los U\$S 149 millones (U\$S 26,8/Ton.). El mayor impacto por tonelada que el promedio de la exportación obedece al momento cuando se materializan las compras de los molinos después de la cosecha y con el registro ya cerrado.
- 5) El conjunto de medidas aplicable a la comercialización del trigo 06/07 produjo una serie de costos a los productores que pueden imputarse como ingreso o transferencia hacia otros sectores, a saber:
 - a) El fisco nacional por U\$S 355 millones⁴
 - b) La exportación por U\$S 149 millones
 - c) La cadena industria-consumo por U\$S 408 millones, distribuyéndose entre:
 - consumidores con bajos ingresos
 - consumidores no pobres
 - eslabones de la cadena que no venden a los precios oficiales
 - exportación de harinas
- 6) Si tenemos en cuenta que aproximadamente el 70% del consumo de pan y harinas corresponde a sectores **no pobres** de la población⁵ y si

⁴ Esta cifra es un costo, pero no necesariamente equivalente al ingreso del fisco por las razones antes explicadas.

⁵ “Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial”, ya mencionado. Foro de la Cadena Agroindustrial - UNLP

tomamos a las REX de la industria molinera como ventaja para la exportación de harinas⁶, podemos rehacer el apartado c) del punto 5 de la siguiente manera:

- Transferencia para el consumo de los pobres: U\$S 111 millones
- Transferencia para el consumo de los no pobres y filtraciones en la cadena: U\$S 260 millones
- Transferencia para la exportación de harina: U\$S 37 millones

7) De lo expuesto en los puntos 5) y 6) podemos resumir:

Cuadro 2
Trigo Campaña 06/07
Costos y transferencias sectoriales de las medidas de intervención

	Monto (U\$S millones)	%
Impacto total de costos (DEX + REX)	912	100
Transferencias		
- Fisco nacional (imputado)	355	39
- Consumo pobres	111	12
Sub-total	466	51
- Consumo no pobres y filtraciones cadena	260	29
- Exportación trigo	149	16
- Exportación harina	37	4
Sub-total	446	49

Vemos que el 49% del costo total de las medidas (DEX + REX) ascendió a U\$S 446 millones y se transfirió desde los productores hacia sectores no necesitados, como son los consumidores no pobres, los exportadores de trigo y harina. No hacemos referencia al destino que el Gobierno Nacional pueda dar a las retenciones, o, en otros términos, estamos suponiendo que el gobierno redistribuye con eficiencia y equidad.

⁶ No se consideraron a los DEX implícitos en el precio que pagan los molinos porque tampoco se evalúa el impacto de las retenciones a la harina. Se supone neutro al efecto del diferencial arancelario trigo/harina.

Ello constituye un elevado grado de filtración regresiva de aproximadamente U\$S 26 /Ton. comercializada.

- 8) Estos números disparan un alerta según las reglas de eficiencia, por lo que habría representado este despilfarro de recursos en términos de producción y tecnología si hubiesen estado asignados por parte de los productores.

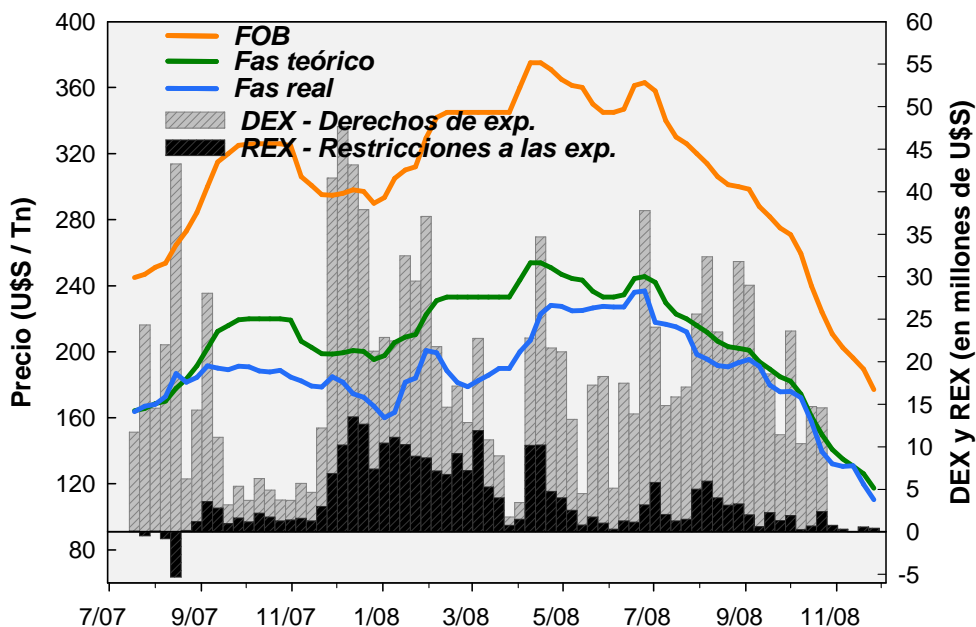
Al mismo tiempo, desde el punto de vista de la equidad, revelan el grado regresivo y poco equitativo de la redistribución, beneficiando, inclusive, a sectores que supuestamente se pretendía castigar.

Con sistemas más eficientes, se pudo haber **regalado** todo el trigo para los pobres y en ese caso el costo total habría sido menor al real.

Campaña 07/08

Utilizando la misma metodología ya explicada al analizar la cosecha 06/07, podemos afirmar que el gráfico IV pone en perspectiva los mismos conceptos.

Gráfico IV



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAGPyA y Agritrend.

Durante el período de las compras “forward” (hasta los meses noviembre/diciembre 07), las REX no aparecen fuertemente. Ello indica que las previsiones sobre DEX que iban a tener que pagar los exportadores al abrirse el registro fueron más o menos parecidas a la tasa de las retenciones que finalmente rigió del 28%.

Al igual que la campaña anterior, las compras forward aparecen muy importantes y, como las expectativas de tasa de retenciones futura fueron bastante racionales (alrededor del 30%), los costos por incertidumbre que podrían haberse considerado como REX, finalmente se convirtieron en DEX por el aumento de la alícuota de las retenciones pasando del 20 al 28%, al abrirse el registro de declaraciones juradas en el mes de noviembre 07.

A pesar de ello, se registra una diferencia entre el PFAS(t) y el PFAS(r) multiplicada por las toneladas compradas por los exportadores hasta noviembre 07 inclusive, de U\$S 30 millones; REX atribuibles a una sobreestimación de la cobertura por costos de incertidumbre por parte de los exportadores (aprox. 5,4 U\$S/Ton.).

El patrón del comportamiento es similar al de la campaña anterior, manifestándose las REX con mayor fortaleza en la medida que el mercado operó con el registro cerrado, a partir de fines del mes de noviembre. Recordemos que se había abierto a principios de ese mes. Con registro cerrado se amplía la brecha entre los precios FAS teóricos y reales.

Las compras forward que hicieron los exportadores durante el año 2007 para enero del 08, se llevaron a cabo en un mercado con precios FOB creciendo. Al abrirse el registro de exportaciones para la campaña 07/08 en el mes de noviembre 07, el precio FOB al cual se le debió aplicar la nueva alícuota del 28% estuvo cerca de los U\$S 300 por Ton. lo que significaba alrededor de U\$S 84 por Ton. de costo de las retenciones.

Si un exportador vendió FOB a alrededor de U\$S 230/Ton. allá por julio del 07 y al mismo tiempo compró forward previendo una retención también del 28% (expectativa racional acertada) y pagó el FAS(t), calculó una retención de U\$S 64/Ton. que descontó del precio al productor. Si no se cubrió perdió U\$S 20/Ton.

Si bien acertó en materia de tasa de las retenciones, no lo hizo respecto del otro riesgo que fue el aumento del precio del trigo al momento de apertura del

registro. Esta diferencia no la tuvimos en cuenta, como una especie de pérdida de los exportadores que pudiera compensar las REX a su favor, pues ese riesgo de variación de precios pudo haber sido cubierto mediante los mecanismos normales de cobertura de precios que ofrece el mercado.⁷

En todo el análisis no consideramos las diversas situaciones que pudieron haberse dado por variaciones de los precios del mercado, pues ellas generan beneficios o costos independientes de las medidas que estamos considerando (DEX y REX).

Cuadro 3
Trigo Cosecha 07/08
Impacto de DEX y REX sobre ingreso de productores (millones de U\$S)

	Exportación	Industria	Total	%
Valor total (Precio FOB)	3.093	2.051	5.144	100
Impacto DEX	866	574	1.440	28,0
Impacto REX	142	125	267	5,2
Total impactos	1.008	699	1.707	33,2

El cuadro 3 expresa, para la campaña 07/08, los mismos conceptos ya explicados cuando analizamos el cuadro 1 correspondientes a la cosecha anterior.

Comentarios:

- 1) Para alrededor de 17 millones de Tons. comercializadas (10,7 millones exportación y 6,3 millones industria), los productores vieron reducidos sus ingresos en U\$S 1.707 millones por los DEX y REX (U\$S 100 por Ton., 33,2% del valor total).
- 2) Las REX incluidas en las compras de los exportadores alcanzaron U\$S 142 millones (U\$S 13,2 por Ton.). Si tenemos en cuenta la diferencia entre las generadas por las compras forward y las que se lograron con las compras en el mercado disponible, apreciamos lo siguiente:

⁷ Pudo haber comprado futuros por el 30% de su posición o haber operado con opciones CALL.

- a. REX generadas hasta fines de nov 07: U\$S 30 millones (5,4 U\$S/Ton.)
- b. REX generadas del 12/07 al 12/08: U\$S 112 millones (21,2 U\$S/Ton.)

Esta diferencia explica el mayor impacto depresivo sobre los precios que tiene el hecho de comprar con el registro cerrado después de la cosecha, respecto de lo que es cubrirse por incertidumbre de la tasa de las retenciones en las operaciones forward.

- 3) Los costos de REX imputables a las compras de la molinería ascienden a U\$S 125 millones (U\$S 19/Ton.)
- 4) Las transferencias de los costos (DEX y REX) de los productores como beneficio de los otros sectores se sintetizan en el cuadro 4.

Cuadro 4
Trigo – Campaña 07/08
Costos y transferencias sectoriales de las medidas de intervención

	Monto (U\$S millones)	%
Impacto total de costos (DEX + REX)	1.707	100
Transferencias		
- Fisco nacional (imputado)	866	51
- Consumo pobres	201	12
Sub-total	1067	63
Consumo no pobres y filtraciones cadena	470	27
- Exportación trigo	142	8
- Exportación harina	28	2
Sub-total	640	37

- 5) El 37% de los costos soportados por los productores (U\$S 640 millones) se transfirió en beneficio de sectores no necesitados.
- 6) Caben las mismas consideraciones hechas para la campaña 2006/07 respecto del costo de oportunidad de estas transferencias de ingresos en términos de eficiencia productiva, y también de la regresividad distributiva, al subsidiar en casi el 40% al consumo de los no pobres, a los exportadores de granos y harinas.

c) Las compensaciones

Recordemos que, dentro del conjunto de medidas adoptadas por las autoridades al inicio del año 2007, están las famosas compensaciones para los molinos harineros y los productores.

Tal como lo señaláramos y sin entrar en mayores detalles, a los molinos les compensan la diferencia entre el precio del mercado que pagan por el trigo y el precio de abastecimiento (\$ 370) del trigo que aseguraría la venta de harina al mercado interno al precio oficial de la Secretaría de Comercio. A su vez los productores reciben el 85% de la diferencia entre el PFAS teórico determinado por la SAGPyA y el precio de referencia del mercado (pizarra) por las toneladas de trigo vendidas a los molinos harineros.

Como las consideraciones sobre distintos aspectos administrativos⁸ del sistema y las referidas a la discriminación entre productores ya fueron mencionadas, nos limitamos a modificar los cálculos correspondientes a las cosechas 06/07 y 07/08 incorporando el efecto de las compensaciones.

Si bien es difícil hacer el corte en cada campaña, y con el objeto de incorporar estimaciones que nos permitan extraer conclusiones globales, trabajamos sobre los siguientes datos que son estimaciones ante la ausencia de información oficial en esta materia.

Cuadro 5

COMPENSACIONES		
	Millones de U\$S	
	Campaña 2006/07	Campaña 2007/08
Compensaciones devengadas a productores	55	120
Compensaciones devengadas a molinos	113	259

⁸ Al momento de escribir este documento se adeudan compensaciones de más de 1 año de antigüedad a los productores. Para los molinos el retraso es del orden de los 4 meses.

La incorporación de las compensaciones a los productores disminuye globalmente el costo soportado por los productores y el ingreso imputado al fisco obtenidos en el apartado anterior⁹. Al mismo tiempo las compensaciones a los molinos reducen el ingreso neto del fisco nacional y aumentan la transferencia hacia sectores del consumo.

Cuando incorporamos los datos de las compensaciones al cuadro de costos y transferencias sectoriales, obtenemos la nueva redistribución estimada que se expresa en el cuadro 6.

Cuadro 6
Costos y transferencias sectoriales de las medidas de intervención

Concepto	Campaña 06/07		Campaña 07/08	
	Monto en (U\$S millones)	%	Monto en (U\$S millones)	%
Impacto total de costos (DEX + REX)	857	100	1.587	100
Transferencias				
- Fisco nacional (imputado)	187	22	487	30
- Consumo pobres	145	17	280	18
Sub-total	332	39	767	48
Consumo no pobres y filtraciones cadena	339	40	650	41
- Exportación trigo	149	17	142	9
- Exportación harina	37	4	28	2
Sub-total	525	61	820	52

En la campaña 06/07 y sin el sistema de compensaciones, los sectores no necesitados (consumo no pobres, exportaciones de trigo y harina) recibían una transferencia de U\$S 446 millones lo que representaba el 49% del total del costo. Al considerar las compensaciones, los sectores no necesitados, por aumento del subsidio al consumo de los no pobres, incrementan su participación a U\$S 525 millones lo que representa el 61% del costo total.

Para la campaña 07/08 y antes de considerar las compensaciones, los sectores no necesitados recibían una transferencia del 37% del total (U\$S 640

⁹ No se toma en cuenta que las compensaciones a los productores se financiaron con el aumento de 4% en las retenciones a la soja, con lo cual existe una redistribución entre productores.

millones). A raíz de las compensaciones el consumo de los no pobres aumenta su beneficio y lo lleva a U\$S 820 millones, lo que representa el 52% del total de costos.

El aumento que se produce en las transferencias inequitativas hacia los no pobres tiene como causa a las compensaciones que el Estado paga a los molinos harineros para mantener el régimen de precios.

Estos nuevos números agravan las consideraciones ya efectuadas con respecto a la equidad del sistema.

d) Ultima medición - Los precios FOB

Hasta ahora hemos considerado el costo de los productores (DEX y REX) y su asignación a favor de quienes son la contrapartida de esos costos, teniendo en cuenta el precio FOB del mercado.

Cuando los registros de declaraciones juradas están cerrados y se limitan las exportaciones de trigo, es evidente que dicho precio FOB no es representativo de un verdadero mercado operando con volúmenes.

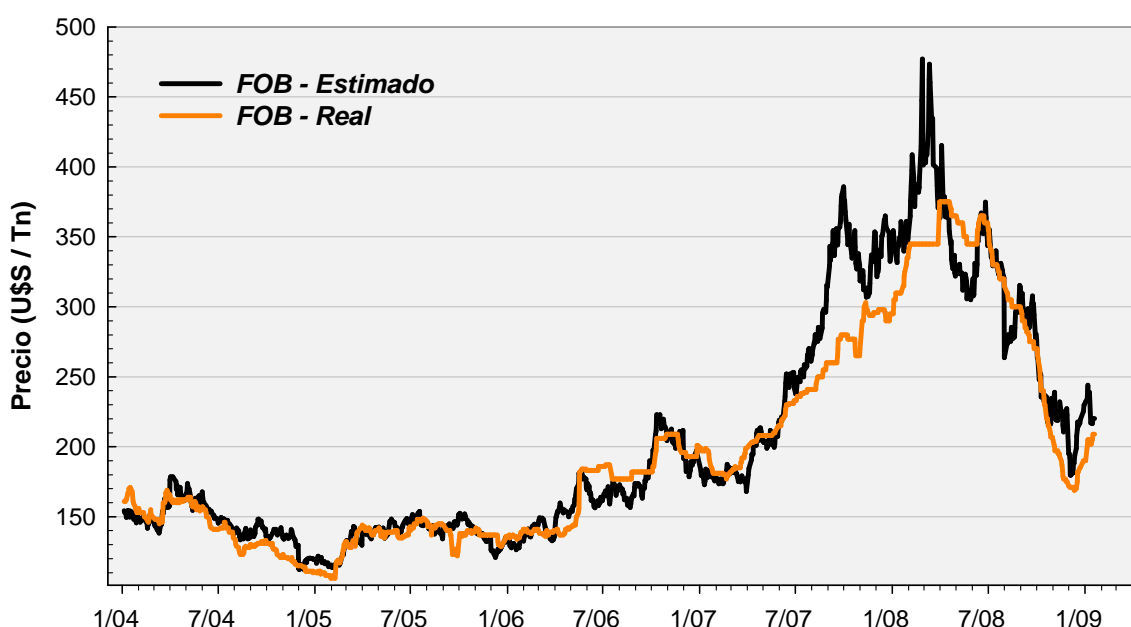
En estas circunstancias el precio FOB de Argentina cae y al mismo tiempo los precios de los mercados competidores suben, por el efecto de recibir la demanda que no puede satisfacer nuestro país.

De esta forma el precio FOB a partir del cual obtuvimos los DEX y REX que impactan sobre los productores, es inferior al que debería existir si el mercado funcionara con normalidad. Esto significa que existe un costo adicional soportado por los productores, que se puede medir por la diferencia entre los precios FOB estimados para condiciones de mercado normales, con los precios FOB tomados de la estadística local y oficial.

A los efectos de obtener los precios PFOB estimados, se tomó como referencia a los precios sobre el mercado de Chicago (CBOT). No se consideraron los precios FOB Golfo porque podrían estar sesgados al alza como consecuencia de la salida de Argentina del mercado exportador.

Para estimar los precios FOB que hubieran existido en ausencia de intervenciones destinadas a restringir las exportaciones, se utilizó una doble vía. Por un lado se calcularon las diferencias entre los precios del CBOT y el FOB argentino para las posiciones más cercanas de los años 2004 y 2005, obteniendo los respectivos promedios y sus desvíos. Por otro se correlacionaron ambos precios para dos períodos bien diferenciados, como son los correspondientes a la época de la cosecha y fuera de ella. Ambos procedimientos dieron resultados similares.

Gráfico V



Para el cálculo del FOB - Estimado, se usó el programa SAS (statistical analysis software). El modelo de regresión usado fue el de mínimos cuadrados y las ecuaciones obtenidas para los dos períodos fueron altamente significativas $p < 0,001$ (Dic-Mar, $Y = 0,997 X + 8,24$, $r^2 = 0,63$) y (Abr-Nov, $Y = 1,052 X + 17,62$, $r^2 = 0,74$).

El gráfico V representa los precios FOB estimados y los reales. Se puede ver su comportamiento ajustado hasta mediados del 2007. A partir de entonces comienza a notarse una separación importante, ya que el precio FOB estimado incorpora las subas en el mercado internacional no captadas con la misma intensidad por el mercado local intervenido.

También aparece con claridad la decisión ya comentada de aumentar el precio FOB índice (base de cálculo de las retenciones) a mediados del 2006 como forma indirecta de subir las retenciones sin modificar su tasa (20%).

La diferencia entre el PFOB estimado en ausencia de restricciones y el precio FOB real significa un costo adicional para los productores (ingresos que dejan de percibir) que se traslada a los países productores que son competidores de la Argentina o a los consumidores extranjeros por las compras que pudieran hacer en los períodos habilitados.

Tenemos una transferencia de ingresos de los productores argentinos hacia los productores de los países competidores (USA, Canadá, Australia, etc.) o a favor de algunos molinos/consumidores extranjeros.

Las estimaciones de las diferencias de precios FOB (estimados vs reales) por las toneladas compradas semanalmente, deducidos los costos del fobbing, nos permiten obtener la nueva medición de la transferencia de ingresos desde los productores, incluyendo las compensaciones, hacia otros sectores para ambas campañas¹⁰.

Esta nueva estimación de costos y sus transferencias se presentan en el cuadro 7.

Como dijimos los costos hacia los productores aumentan en ambas campañas (U\$S 197 y 242 millones respectivamente) y se transfieren a favor de productores competidores y compradores externos generándose un nuevo y pernicioso efecto de las medidas.

Las mediciones comentadas no tienen en cuenta el efecto de la elasticidad de la oferta, razón por la cual los costos obtenidos son inferiores a los que debieron haber sido frente a una oferta con algún grado de elasticidad.

¹⁰ No se incorpora el efecto de un mayor precio FOB sobre las retenciones porque el impacto sobre los productores no cambiaría. Sólo se trata de medir el subsidio hacia los extranjeros.

Cuadro 7
Trigo – Campaña 06/07 y 07/08.
Costos y transferencias sectoriales de las medidas de intervención

Concepto	Campaña 06/07		Campaña 07/08	
	Monto (U\$S millones)	%	Monto (U\$S millones)	%
- Impacto total de costos (DEX + REX)	1.054	100	1.829	100
Transferencias				
- Fisco nacional (imputado)	187	18	487	27
- Consumo pobres	145	14	280	15
Sub-total	332	32	767	42
- Consumo no pobres y filtraciones cadena	339	32	650	35
- Exportación trigo	149	14	142	8
- Exportación harina	37	3	28	2
- Competidores y Consumidores externos	197	19	242	13
Sub-total	722	68	1062	58

V. Resumen y conclusiones

El cuadro 8 presenta un resumen de los costos y transferencias de los productores de trigo a distintos sectores, derivados de las diversas medidas (DEX y REX) aplicadas a su comercialización en las campañas 06/07 y 07/08.

Cuadro 8
Costos y transferencias sectoriales de las medidas de intervención

Campaña 2006/07	Sin compensaciones (b)		Con compensaciones (c)		Con FOB estimado (d)	
	Monto (U\$S Millones)	%	Monto (U\$S Millones)	%	Monto (U\$S Millones)	%
Impacto total de costos (DEX + REX)	912	100	857	100	1.054	100
Transferencias						
Fisco nacional (imputado)	355	39	187	22	187	18
Consumo pobres	111	12	145	17	145	14
Sub-total	466	51	332	39	332	32
Consumo no pobres y filtraciones cadena	260	29	339	40	339	32
Exportación trigo	149	16	149	17	149	14
Exportación harina	37	4	37	4	37	3
Competidores y consumidores externos	-		-		197	19
Sub-total	446	49	525	61	722	68
Campaña 2007/08	Sin compensaciones (b)		Con compensaciones (c)		Con FOB estimado (d)	
	Monto (U\$S Millones)	%	Monto (U\$S Millones)	%	Monto (U\$S Millones)	%
Impacto total de costos (DEX + REX)	1.707	100	1.587	100	1.829	100
Transferencias						
Fisco nacional (imputado)	866	51	487	30	487	27
Consumo pobres	201	12	280	18	280	15
Sub-total	1.067	63	767	48	767	42
Consumo no pobres y filtraciones cadena	470	27	650	41	650	35
Exportación trigo	142	8	142	9	142	8
Exportación harina	28	2	28	2	28	2
Competidores y consumidores externos	-		-		242	13
Sub-total	640	37	820	52	1.062	58

Se incorporan los cuadros presentados al analizar las distintas alternativas en el capítulo anterior. De esta manera contamos con una visión, para cada campaña, de los diferentes impactos según se trate de la primera mediación (sin compensaciones), de la segunda cuando incorporamos las

compensaciones y de la tercera donde además consideramos los precios FOB estimados.

El último párrafo del capítulo III sintetiza la opinión imperante en las autoridades sobre las retenciones y demás medidas para restringir exportaciones y asegurar el abastecimiento interno¹¹. Allí nos comprometimos a evaluar su consistencia y veracidad a la luz de la experiencia de las últimas campañas.

Según las mediciones efectuadas, obtenemos las siguientes conclusiones:

1. El conjunto de medidas ha generado importantes problemas no sólo en términos de eficiencia, sino también en materia de equidad.

En efecto, la magnitud de los costos que el sector productor debe absorber (entre el 30 y el 40% de su ingreso), U\$S 2.883 (versión (d)) en las dos campañas, despierta, inmediatamente, la noción de costo de oportunidad. ¿Cuánto se está perdiendo de mayor producción, tecnología incorporada, servicios y todos los efectos por encadenamientos si dichos recursos no se hubiesen transferido del productor hacia otros sectores? O en otros términos: ¿cómo contribuyeron los sectores a quienes se transfirieron los recursos a expandir la frontera tecnológica y de producción? Ambas preguntas revelan un serio problema de eficiencia derivado de las medidas adoptadas.

Esta primera aproximación se ve agravada cuando analizamos la equidad redistributiva, es decir, los fundamentos éticos de las medidas que podrían compensar la pérdida de eficiencia.

Según el cuadro 8, durante la campaña 06/07 se transfirieron de los productores a otros sectores U\$S 1.054 millones (versión (d)). De este total, el 68% (U\$S 722 millones), se transfirió a favor de: a) competidores y consumidores extranjeros, b) exportadores de trigo y harina y c) consumo de no pobres y filtraciones en la cadena.

La comercialización de la cosecha 07/08 revela una situación similar ya que los productores transfirieron U\$S 1.829 millones de los cuales el 58% (U\$S 1.062 millones) fueron hacia competidores y consumidores extranjeros,

¹¹ Remitimos a página 10/11.

exportadores de trigo y harina y consumo de no pobres/filtraciones en la cadena.

2. El resumen de las 2 campañas bajo análisis para 32 millones de toneladas se refleja con claridad en el siguiente cuadro.

Cuadro 9
Costos y transferencias de las medidas de intervención.
Campañas 06/07 y 07/08

Concepto	Monto (U\$S millones)	U\$S/Ton	%
Costo total (DEX + REX)	2.883	90	100
Transferencias			
Fisco nacional (imputado)	674	21	23
Consumo pobres	425	13	15
Sub-total	1.099	34	38
Consumo no pobres y filtraciones cadena	989	31	35
Exportación trigo	291	9 (15e)	10
Exportación harina	65	2 (23e)	2
Competidores y consumidores externos	439	14	15
Sub-total	1.784	56	62

Los datos principales confirman lo expuesto en los puntos anteriores. Los costos totales para los productores fueron U\$S 2.883 millones (U\$S 90 / ton.). De ese total el 62% se redistribuyó a sectores no necesitados (U\$S 1.784 millones de distribución regresiva).

Para las exportaciones de trigo y harina los números entre paréntesis con la letra “e” expresan las transferencias que recibieron por tonelada de trigo operada en el caso de la exportación de trigo y de la industria molinera para exportar harinas (2,8 millones de tons trigo para exportación de harina años 2007 y 2008).

3. Los datos preliminares de la presente campaña (08/09) respecto de la cual la SAGPyA dejó de publicar la estadística básica usada anteriormente, confirman las conclusiones anteriores en base a cálculos y estimaciones muy subjetivas.

4. Si bien las retenciones (DEX) generan costos para los productores que abaratan el precio de todo el trigo vendido (exportación e industria), por lo menos una parte, la de la exportación, ingresa al fisco nacional. En el caso de las restricciones cuantitativas (REX), las caídas de precios que sufren los productores no ingresan al Estado y se transforman en beneficios que:

- a) Se derivan principalmente a favor de sectores no previstos que tampoco los solicitaron (competidores, exportadores, consumidores no pobres) y por supuesto se convierten en sobre rentas
- b) Se reciben sin contraprestaciones productivas
- c) Algunos se generan por la necesidad de cubrir los costos de una enorme incertidumbre (exportadores en los forward) en la comercialización.

5. Las transferencias cuantificadas en este trabajo hacia los distintos sectores no implica abrir juicio sobre su comportamiento orientado a lograr esos beneficios. Muy por lo contrario, subrayamos que estos beneficios se producen por las graves deficiencias del sistema de comercialización que está plagado de incertidumbre y orientado a evitar que el precio refleje la realidad del mercado. De hecho, las transferencias hacia los exportadores alcanzan a sólo el 12% del total (10% exportación y 2% molinos).

No hay que caer en la simplificación de apuntar culpabilidades a los sectores que compran el trigo por debajo de su valor de paridad. Por cada exportador que pueda hacer un “excelente negocio” en el presente comprando trigo por debajo de su capacidad de pago por tener un ROE autorizado, habrá otro exportador que no podrá operar por no disponer de dicha autorización y lo que es más grave: todos los exportadores tendrán menos actividad en el futuro por caída de la producción.

El mismo razonamiento vale para los molinos, ya que el supuesto beneficio presente por exportar harina será pagado en el futuro por menor disponibilidad de materias primas. En el análisis intertemporal los costos superan a los beneficios presentes.

6. Bajo el sistema actual con registros de exportación cerrados para “garantizar la seguridad alimentaria y proteger la mesa de los argentinos”, los exportadores y molinos harineros compran y pagan el precio al cual los vendedores (productores, acopios y cooperativas) venden, y los precios son los que son, inferiores a sus paridades, pues todos saben que a estos precios el

trigo seguirá estando disponible¹². El objetivo de la política es asegurar el consumo a estos precios inferiores.

Por lo tanto gran parte de las REX nacen por la creencia generalizada de que hay que asegurar el abastecimiento interno a precios inferiores a los de un mercado sin regulaciones.

Este objetivo de política que está muy arraigado, no sólo en el gobierno, sino en vastas mayorías bien intencionadas que no conocen la teoría de los precios, es lo que genera las transferencias de corto plazo a favor de las exportaciones de trigo y de harina, del consumo de los no pobres y de nuestros competidores externos. Bajo estas circunstancias la producción siempre será menor a la potencial y el crecimiento dinámico de todos los sectores de la cadena será imposible.

7. Es imprescindible, por lo tanto, iniciar una campaña para clarificar el verdadero alcance y consecuencias del cierre de los registros de exportación, pues es esta creencia la fuente de las transferencias a sectores no necesitados que se demostraron en este trabajo. Sólo puede haber demanda insatisfecha y algún posible desabastecimiento, si el precio fuese inferior al del mercado.

Por otro lado si el precio de mercado se considerara muy alto para algún segmento especial de la demanda, lo que corresponde es instrumentar mecanismos de subsidios claramente focalizados hacia ellos que impidan las filtraciones regresivas del sistema actual.

Una parte importante de ellas se manifiesta en el generalizado precio del pan que supera al precio oficial, de muy difícil acceso, por lo tanto el mercado puede absorber sin inconvenientes un aumento del precio del trigo.

8. Las medidas impactan en la calificación del país como proveedor de alimentos, generando desconcierto en países clientes, como es el caso de Brasil, donde los molineros lograron la suspensión del arancel externo para las importaciones de trigo extra MERCOSUR, que operaba como una protección para la producción de la Argentina.

¹² Salvo que las autoridades le impongan a algún sector (exportador) comprar al precio de paridad y abastecer al mercado interno.

9. Por lo expuesto, una evaluación técnica de las medidas de intervención en el mercado de trigo concluye que ellas no superan las pruebas de eficiencia y equidad mínima para lograr su aprobación y justificación y por lo tanto, deben ser rápidamente derogadas.

Este resumen nos indica que es imprescindible introducir modificaciones en el mercado de trigo, con el propósito de evitar los efectos negativos del sistema actual que han generado un enorme costo a los productores, una caída substancial en la producción y elevados niveles de inequidad.

En forma inmediata hay que tratar de eliminar las REX para lo cual habrá que trabajar con un registro de exportaciones abierto y ampliar los plazos para las declaraciones juradas de ventas al exterior. Al mismo tiempo se deberá asegurar financiamiento a la industria molinera para competir con la exportación en la demanda de trigo. Por la especial situación de estos momentos, además es necesario reducir drásticamente (eliminar) las retenciones a la exportación de trigo.

Un debate serio sobre las retenciones deberá ser la base de una política comercial argentina que introduzca previsibilidad, que permita trasladar a los productores las señales del mercado mundial y al mismo tiempo proteger a los sectores necesitados, con subsidios claramente focalizados que impidan las filtraciones no deseadas.

Este es un camino que deberemos recorrer.