

Alberto Ferrari Etcheberry

UN IMPUESTO PRIVATIZADO: LAS RETENCIONES A LOS GRANOS

Debe sancionarse sin cambios el proyecto aprobado por Diputados sobre la exportación de granos y subproductos

El 9 de noviembre de 2007 comenzó a regir el aumento de las llamadas retenciones

(estrictamente, impuesto a la exportación; mantendré el término habitual) para la soja y sus subproductos, que de 27.5% (poroto de soja) pasó a 35%. Repitiendo una situación ocurrida en 2002, alrededor de 14.000.000 de toneladas a exportar no estarían alcanzadas por ese aumento que, en contraste, pagarían los productores rurales. La causa de esa anomalía es una aberrante aplicación de la ley 21.453 que regula la exportación de granos y subproductos. La denuncia de esa situación y de sus consecuencias - un beneficio ilegítimo para los exportadores que puede llegar a no menos de 400 millones de dólares - tuvo estado legislativo y llevó a que la Cámara de Diputados aprobara sin discusión ni oposición el 4 de diciembre de 2007 un proyecto que pasó al Senado. De inmediato comenzaron objeciones - dirigidas especialmente a confundir a los propios productores - en el sentido de que la reforma dificultaría la actividad exportadora argentina. Yo mismo recibí la Nota 1206/07 ("Consideraciones acerca de la Ley 21.453") que gentilmente me dirigieran conjuntamente CIARA

(Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina) y el Centro de Exportadores de Cereales), entidades que hoy actúan fusionadas).¹

¹ Las entidades tradicionalmente distintas - y a veces, aun en conflicto - CIARA y el Centro de Exportadores de Cereales, están hoy unificadas en un mismo domicilio, con un mismo papel membretado y una misma página electrónica con el nombre fusionado: (www.ciaracec.com.ar). Todo refleja la realidad económica: el **subsidio** que desde hace años recibe la industria aceitera, unido al boom sojero, ha provocado:

1) una sobre expansión con exceso crónico de capacidad instalada que le permitió a los **expo-aceiteros** conseguir recientemente la reforma de las normas aduaneras para posibilitarles moler soja paraguaya, aunque, extrañamente, sin el subsidio que según ellos necesita la molienda de la soja argentina;

2) una impresionante concentración de la actividad aceitera de exportación; de hecho en cuatro grandes grupos, todos multinacionales con sedes extranjeras: **Cargill** (EEUU), **Dreyfus** (Francia), **Bunge** (Brasil, ya no es la antigua Bunge y Born) y **ADM** (Estados Unidos; no tiene planta en el país pero actúa a través de empresas nacionales de escaso o nulo acceso al comprador final). En ninguno de los países de origen gozan de los beneficios que tienen en la Argentina;

Este trabajo pretende contribuir al esclarecimiento de la situación y consecuentemente propicia la sanción sin cambios del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados.

1. La cuestión principal es: ¿Cómo se forma o determina el precio interno de un grano ?

El precio interno es el del mercado internacional multiplicado por el precio del dólar menos las retenciones, esto es, lo que se llama el tipo de cambio efectivo. Es el que cobra el productor ; obviamente, con las deducciones por transporte, acondicionamiento, comisiones, etc.

Por eso el precio es una situación **variable**, como que tanto el precio del dólar como las retenciones pueden variar por razones internas y externas.

De lo dicho cabe subrayar;

- a) Desde un punto de vista económico las retenciones las paga siempre el productor rural;
- b) pero el agente de pago de este impuesto es el exportador y no el productor rural, porque el pago de las retenciones se efectúa por el exportador luego del embarque.

2. Por eso es **lógico y necesario que exista una norma legal que regule la exportación de granos y subproductos**, como que representa no sólo el principal ingreso de divisas sino también la exportación de mayor efecto económico interno.

Esa norma legal debe dar seguridad a los operadores, garantizar los derechos de los productores rurales y defender el interés nacional.

3. La exportación de granos se encuentra regida hoy por una norma de facto: la **ley 21.453 de 1976**, pero **no es cierto (como sostienen, por ejemplo, CIARA- Centro de Exportadores)que haya regido durante estos 30 años, y mucho menos pacíficamente :**

3) destinar parte del beneficio de esa concentración y del subsidio para dominar la exportación de granos no oleaginosos al extremo de la fusión señalada que de hecho implica la desaparición de la exportación tradicional de cereales;

4) una poderosa capacidad de lobby, tanto sobre la autoridad pública (nacional o provincial), como sobre los medios de comunicación y las dirigencias de las entidades de productores rurales.

Cuando digo subsidio me refiero al llamado "diferencial", esto es los productos de la industria aceitera gozan de un impuesto a la exportación menor que su materia prima. Bajo la convertibilidad y el uno a uno con retenciones cero, recibían directamente un reintegro. Se trata de una actividad de escaso valor agregado (alguna vez fue negativo), y de escaso uso de mano de obra.

a) en los años del gobierno militar se la aplicó más o menos como ahora, aunque el abuso se refería principalmente al ingreso de divisas; además, con el límite que imponía la existencia de la Junta Nacional de Granos, inclusive como actor comercial en el mercado;

b) en 1984 la Junta Nacional de Granos reglamentó la ley impidiendo los abusos;

c) en 1991 con la eliminación de la Junta y la convertibilidad cesó la vigencia de la ley 21.453 durante más de 10 años;

d) paulatina y desordenadamente, inclusive aplicándose en la órbita aduanera, la ley comenzó nuevamente luego de la crisis de 2002, con un escándalo similar al actual que motivó la actuación directa del Presidente Duhalde.

La base principal de la ley es la creación de un **registro** para la anotación de las ventas del exportador y cuya contrapartida es la **congelación** del precio mínimo de exportación (hoy no se aplica como tal, sino como precio índice) y de los impuestos a la exportación vigentes al día del registro de la venta.

4. El comercio internacional de granos se caracteriza por movilizar grandes volúmenes con **escaso margen unitario**. Ganar, neto, dos dólares por tonelada en una venta de 50.000 toneladas es un excelente negocio.

El exportador es un comerciante que compra para vender. Su ganancia es la diferencia.

Por eso la tarea del exportador no es física sino **de alta profesionalidad y de sólido respaldo financiero**: conocer el mercado y sus condicionantes, contar con el capital suficiente, pagando la tasa de interés más baja y utilizar los instrumentos del Mercado a Término de Chicago que permiten acotar el riesgo. La operación debe estar **"calzada"** usando el "*hedging*", el medio por el cual quien hace una venta de "*commodities*", en el caso granos, con cumplimiento efectivo futuro se asegura contra las fluctuaciones del mercado mediante un contra-contrato, esto es, una operación inversa, para la compra de igual cantidad en los mismos términos. **La operación "calzada" es la nota dominante del comercio de granos y subproductos: se reduce la ganancia teórica de "jugar a la ruleta" en beneficio de la eliminación del riesgo.**

5. Ningún exportador hace una venta sujeta a las variaciones del mercado como si fuera en la ruleta.

Por eso mismo es lógico que necesite que no haya cambios que alteren las **condiciones económicas** bajo las cuales ha efectuado su negocio.

Sin duda si el exportador **compró** el grano rigiendo retenciones del 27.5% y luego cuando embarca le exigen que pague el 35%, su ecuación se derrumba y la ganancia se convierte en pérdida.

Pero suban o bajen las retenciones no habrá influencia alguna en su venta externa.

Si el exportador vendió a 100 dólares, el negocio seguirá absolutamente igual con retenciones del 10% o del 20%, como que **las retenciones sólo influyen en la determinación del precio interno**, esto es, **en el precio de la compra** que es, en definitiva, el que recibirá el productor rural.

Por eso tampoco es cierto (otra afirmación de CIARA-Centro de Exportadores) que el nivel de retenciones influya en la forma de las ventas del exportador al comprador final, con plazos cortos o con plazos largos.

Por supuesto que existen compras anticipadas por molinos o similares que quieren y necesitan fijar el precio de la materia prima, el grano, para determinar sus costos. En esa situación **el precio futuro es el del mercado internacional que surge de Chicago**, sin influencia ninguna de las retenciones en la Argentina. Tan es así que en la mayoría de los contratos se pacta que el exportador puede cumplirlos con **mercadería de cualquier origen**. Por eso es falso hablar de exportadores “argentinos”; los cuatro principales que actúan en la Argentina son multinacionales de sede extranjera y vendedores de productos de cualquier origen.

Si el exportador **ya compró** el grano que embarcará para cumplir su venta en el exterior, entonces, y **solamente en ese caso**, una variación de las retenciones alterará los términos de su negocio, pues el precio que pagó fue 100 menos 27.5% de retenciones, y ahora se le exigiría que pagara 35% de retenciones

6. Esta situación es la que ha venido a poner en su justo lugar el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, con el alcance de una interpretación **auténtica** de la norma dictada hace más de 30 años. reforma.

Aunque parezca absurdo se pretendía hasta ahora que la simple Declaración Jurada de una Venta al Exterior (DJVE) congela el nivel de retenciones, **aunque no estuviera comprado internamente el grano**.

Esa situación **“privatiza” el impuesto** en beneficio exclusivo del exportador: el productor rural paga un impuesto - retenciones - que no cobra el fisco sino el exportador.

Está dicho: el precio interno es el precio externo por el tipo de cambio menos las retenciones. Por lo tanto **cuando la retención sube de 27.5 a 35% el precio interno se ajusta de acuerdo a ese nuevo nivel de retenciones**; esto es, en vez de 100 menos 27.5, o sea 72.5 ahora será 100 menos 35, o sea 65, que es lo que recibirá el productor rural.

En el caso actual de la soja, las supuestas ventas declaradas oscilan en menos del 40% del total esperable. Es obvio, **y nadie lo discute**, que este largo 60% que se negociará de ahora en adelante ajustará su precio de compra a las retenciones del 35%. También es obvio, y nadie lo puede discutir, que en el mercado interno rige un único precio y éste será el determinado por las retenciones del 35% aunque el exportador para 14 millones de toneladas sólo deberá pagar 27.5%.

En concreto: el exportador que había registrado una DJVE **sin haber previamente comprado** al productor el grano, en la aplicación que se pretende de la ley 21.453 seguirá sin ser afectado por el aumento de 27.5 a 35%.

Se pretende que por la mera DJVE anterior pague al fisco 27.5 aunque en la realidad económica pague al productor el precio de mercado, esto es, **como si fuera a pagar al fisco 35%**.

En otros términos : el productor rural recibiría 100 menos 35, pero el fisco sólo recibiría 27.5: **la diferencia es un impuesto privatizado**.

Los exportadores y sus lobistas suelen sostener que suelen comprar por encima de la paridad, en este caso, la que surge de las nuevas retenciones del 35%. A esto lo llaman **“trasladar al productor”** parte del beneficio que reciben de pagar al fisco 27.5 y no 35%. Eso ha ocurrido algunas veces, por ejemplo, recientemente y lo hacen para lograr **que los productores protesten contra las retenciones y no contra los exportadores**. Pero el argumento confirma, con la fuerza de la plena confesión, la existencia de un **impuesto privatizado**: en todo caso lo que se “traslada” es parte de ese impuesto pagado por el productor y no recibido por el fisco.

7. El absurdo no surge de la ley originaria sino de **una práctica viciosa surgida luego de varios años sin vigencia real y obligatoria de la ley** -

más de una década – y sin el organismo técnico que la aplicaba antes, la Junta de Granos, que en 1984 reglamentó la ley puliendo falencias y sin conflictos.

Por eso es **válido que el proyecto sea una interpretación auténtica** del texto legal, **porque nunca pudo la ley legislar que un impuesto fuera privatizado** convirtiendo un negocio de ganancia neta normal de dos o tres dólares por tonelada en otro de 50 dólares o más por tonelada que el productor paga al exportador y el fisco no recibe.

Por otra parte, aún **el Poder Ejecutivo sin necesidad de ley puede anular las DJVE** que no correspondan a compras efectivamente efectuadas con anterioridad en el mercado interno.

Y eso es así por cuanto:

- a) nadie puede reclamar un derecho adquirido para beneficiarse con un impuesto, sea “legal” o no el procedimiento que permite esta aberración jurídica y económica;
- b) la anulación por decreto de esas DJVE no podría ser invocada como reclamo por la reparación de daños causados por un exportador ante juez alguno, porque **la obligación de reparar sólo existe cuando se ha generado un perjuicio**. En ese caso no habría perjuicio alguno para el exportador porque la venta al exterior - aún en el caso de que fuera real y no una falsificación como son las DJVE en su enorme mayoría - no estaría afectada absolutamente por la anulación.

8. El proyecto aprobado por Diputados **sin oposición** es inobjetable.

Únicamente en soja hay 14 millones de toneladas que tributarían el nivel anterior de 27.5% mientras en el mercado interno **el productor pagaría un impuesto 30% más alto** (de 27.5 a 35%) más millones de toneladas que, aunque no existe un registro muy fiable, podrían aceptarse como efectivamente compradas, para una cosecha de entre 47 y 50 m. de toneladas.

Eso significa que el fisco por la soja que se vaya embarcando hasta cubrir esos 14 millones de toneladas no recibiría un peso de lo que los productores pagan.

¿Hasta cuándo? Al menos hasta que se embarquen y eso no será antes de de septiembre de 2008. **Tal vez durante todo el año 2008** el aumento de 27.5

a 35% en el impuesto a la soja no sea un impuesto real sino un regalo que el productor hace al exportador.

9. La exportación de granos y subproductos representa una fuente principal de la riqueza del país, como surge del anexo a este escrito.

Los precios seguirán en aumento por la demanda asiática y por las exigencias de la producción de biocombustibles en distintos países, que restringirá la oferta.

Por eso - y otras razones - las retenciones se mantendrán.

De allí que lo que debe discutirse no es inútiles abstracciones, y hoy imposibles, como suprimir las retenciones, sino :

- que se elimine **ya** este impuesto privatizado que hoy afecta a la soja;

- que se elimine para el futuro toda posibilidad de repetición para lo cual debe exigirse, como lo establece el art. 1° de la sanción de la Cámara de Diputados, **que la compra previa sea condición para registrar una venta al exterior en todo caso y siempre**

- que el monto de **este aumento de retenciones vuelva al campo** en obras de infraestructura - principalmente ferrocarriles y caminos - hoy imprescindibles para que aumente la producción en la forma que el mercado exterior (demanda china y biocombustibles) lo permite y exige.

Hay una cuarta exigencia. Esa enorme y vital riqueza **se maneja al boleo** como lo ha mostrado este aumento de las retenciones para la soja: si la secretaría de Agricultura hubiera cerrado el registro de DJVE un mes antes (cuando comenzó a hablarse de este aumento) probablemente este escándalo no se habría producido.

Es positivo, sin embargo, que haya ocurrido, por dos razones:

- ha posibilitado discutir la situación aberrante de un impuesto privatizado;
- permite que por ley y con el alcance de una interpretación auténtica (esto es, con efecto retroactivo) se establezca que **la compra previa del grano al productor es la condición necesaria y esencial para la validez de toda DJVE**, como lo establece el artículo 1° del proyecto0 aprobado por la Cámara de Diputados que debe considerar el Senado:

"Los exportadores que registren ventas de productos agropecuarios mediante Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior (DJVE) en el marco de la ley 21.453, deberán acreditar de modo fehaciente la tenencia o en su caso la adquisición de tales productos a la fecha del registro."

Por eso este proyecto de ley es imprescindible y también es imprescindible **volver a tener un organismo profesional y de alta calidad técnica que regule este comercio con la eficiencia de un banco central.**

En los 90 la producción se quedó sin ferrocarriles, con fletes carísimos y sin Junta Nacional de Granos.

Es hora de comenzar a revertir esa situación. A nadie se le ocurriría dejar la banca y las finanzas sin regulación.

Eso ocurre con los granos y los subproductos, nuestra principal exportación, al extremo de privatizar las retenciones que paga la producción en beneficio de los exportadores.

Anexo

La importancia de la exportación de granos y subproductos en cifras.

1. El INDEC presenta la evolución de las exportaciones por valor en base a la selección de determinados productos (la muestra), comparando los primeros 10 meses del 2006 con los de 2007. En esa muestra se incluye no a todos pero sí a los principales granos y subproductos.²

En 2006 la muestra representó el 56.43% del total exportado.³ En 2007 el total subió 17.58% y la muestra aumentó 21.38%, llegando al 58.25% del total.⁴

2. Proporción: los granos y subproductos seleccionados para la muestra, en 2006 representaron el 26.82% del total y el 47.53 de la muestra⁵ pero en

² Porotos de soja, aceite de soja, maíz en grano, harina y pellets de soja, trigo ,semilla de girasol y aceite de girasol.

³ Cifras en millones de dólares: la muestra 21.523 sobre un total de 38.139.

⁴ La muestra 26.126 sobre un total de 44.844.

⁵ 10.232 contra 38.139 del total y 21.523 de la muestra.

2007 aumentaron 41.79%⁶ por lo que la proporción de su participación subió a 32.35% del total y a 55.53% de la muestra.⁷

3. La diferencia absoluta entre 2006 y 2007 del total exportado es de 6.705 m de dólares y la correspondiente a la muestra 4.603 m dólares, esto es la muestra representó **el 68.65 del aumento del total.**

La diferencia absoluta entre 2006 y 2007 correspondiente únicamente a los granos y subproductos seleccionados en la muestra es de **4.276 m de dólares**⁸ esto es, **el 93% del aumento de la muestra y el 63.77% del aumento de valor correspondiente a todas las exportaciones.**

4. La misma situación se muestra con relación a las exportaciones no incluidas en la muestra⁹: el aumento del valor de los granos y subproductos seleccionados **más que duplica** el registrado por el conjunto de esas exportaciones.¹⁰

5. Es útil la **comparación con otros rubros no agropecuarios** que el INDEC también incluye en la muestra seleccionada.

En 2007 :

- Los vehículos¹¹ sumaron 3.023 m. de dólares en 2007; esto es **menos** que el aceite de soja (3.356 m).

- Los productos siderúrgicos¹² sumaron 1.223 m. de dólares, **menos** que el trigo (1.319 m.)

- Petróleo, gas y sus derivados¹³ sumaron 4.355 m.de dólares, **menos** que la harina y los pellets de soja (4.467 m.)

6. Además, de 2006 a 2007:

- El aumento de valor de los vehículos fue de 865 m. de dólares, **inferior** al del maíz que fue de 1.072 m.

- El aumento de los productos siderúrgicos fue de 205 m.de dólares, **inferior** al del trigo que fue de 253 m.

- Petróleo, gas y derivados tuvieron una **reducción** de 1.072 m.de dólares, exactamente **compensada con el aumento** de 1.072 m. de dólares del maíz.

⁶ De 10.232 a 14.508

⁷ 14.508 contra 44.844 del total y 26.126 de la muestra.

⁸ Nota 5

⁹ 16.616 en 2006; 128.718 en 2007 con un incremento de 2.102.

¹⁰ 4276 contra 2102

¹¹ Para el transporte de personas y de mercancías

¹² Tubos y perfiles huecos sin costura; laminados planos sin alear

¹³ Naftas, fuel-oil, petróleo crudo, gasolinas, gas y gasoil

7. **Primera conclusión:** los **granos y sus subproductos son el factor más dinámico de las exportaciones argentinas**, situación que se marcaría aun más si se agregaran otros granos y subproductos no incluidos en la muestra seleccionada.¹⁴

8. Además, desde el punto de vista **fiscal** ningún otro grupo de productos representa un ingreso impositivo (derechos de exportación y ganancias) comparable al de los granos y subproductos.

9. Finalmente es mayor el **efecto económico** de los granos y subproductos que el de las otras principales *commodities* de exportación de la muestra del INDEC , siderúrgicos, petróleo y gas, basados también de modo importante en la renta natural.

Además, en cuanto a los vehículos, el ingreso exportable **no es neto**, pues no se computa la contrapartida importada, ya que es una materia regulada por los acuerdos con Brasil.

17.12.07

¹⁴ Como maíz, poroto negro y alubia, maní, arroz y algodón.