



Economía

“Volumen de equilibrio”, cupos e intervenciones en el comercio exterior de granos

Bruno Ferrari - Tomás Rodríguez Zurro - Emilce Terré - Julio Calzada

Las intervenciones sobre el comercio exterior de productos primarios han sido recurrentes en Argentina. Eso permite analizar, ¿qué efectos han tenido en el pasado las limitaciones a la cantidad de grano que Argentina puede vender al exterior?

La restricción externa, entendida como el límite al crecimiento impuesto por la insuficiencia de divisas, ha estado en el centro del debate económico en Argentina a lo largo de décadas. La economía argentina de la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por sufrir sucesivos ciclos de stop and go, un proceso en el que las recuperaciones del nivel de actividad habitualmente eran seguidas por un deterioro en la balanza comercial consecuencia de importaciones que comenzaban a aumentar a medida que el PIB crecía y exportaciones que no acompañaban este incremento.

Este debate ha tomado una revitalizada trascendencia en los últimos tiempos. La recuperación económica que le sigue a la crisis causada por la pandemia ha elevado la demanda de divisas por parte de la industria para la importación de insumos y bienes de capital. A su vez la presión de los compromisos externos genera un desafío adicional a la estabilidad del balance de pagos en un contexto de recuperación. En este marco, el gobierno presentó a finales del último mes el Plan de Promoción de Exportaciones 2022, que tiene como objetivo alcanzar en los próximos años ventas externas por US\$ 100.000 millones anuales.

Este objetivo se construye desde la base del fuerte impulso de las exportaciones que se dio en el 2021. Entre enero y diciembre se efectivizaron ventas al exterior por un total de US\$ 77.934 millones, el valor más alto desde el 2012. De este total, los envíos al exterior de productos primarios representaron el 28% del total (US\$ 21.828 millones, ↑35% interanual), mientras que las manufacturas de origen agropecuario dieron cuenta del 39,7% (US\$ 30.951 millones, ↑42% respecto al 2020). Es decir que, en conjunto, los complejos agroindustriales representaron casi el 70% de las exportaciones del país en el último año: **7 de cada 10 dólares de exportaciones que ingresan al país los genera la agroindustria**. Estamos en presencia de un fundamental aporte del agro a la generación de divisas genuinas para el país.

Sin embargo, en las últimas semanas se dio a conocer la instauración de un sistema de similares características a las cuotas a la exportación para el trigo y el maíz. El mismo se ha dado en llamar: “*Volumen de equilibrio en trigo y maíz para cumplir la demanda del mercado argentino*” según consta en la Resolución 276/2021 del MAGYP. Al margen del debate si el volumen de equilibrio es o no un cupo o si esa fijación es flexible y orientativa para el mercado, Argentina tiene una historia de larga data en intervenciones por parte del Estado en el comercio de exportación de granos. En distintos momentos se ha recurrido a instrumentos de precio (aranceles/derechos de exportación) o cantidad (cuotas)





“Volumen de equilibrio”, cupos e intervenciones en el comercio exterior de granos - 21 de Enero de 2022

que quitan competitividad y generan distorsiones en los mercados granarios, afectando las decisiones de los productores y, consecuentemente, impactando en la tasa de crecimiento de las exportaciones para ubicarlas por debajo del potencial.

En el presente artículo haremos un repaso acerca de la historia reciente de las regulaciones e intervenciones del Estado en el comercio de exportación, haciendo especial énfasis en la implementación de los cupos a la exportación de trigo y maíz, y sus consecuencias sobre la producción y las exportaciones de ambos granos, así como también el estado de situación actual con las nuevas medidas.

Breve historia de las intervenciones al comercio exterior de granos en el siglo XXI

A partir de la devaluación del peso en enero de 2002 y en el marco de una de las crisis económicas más profundas de la historia del país, en febrero de aquel año reaparecieron los derechos a la exportación, también conocidas como retenciones, que se encontraban prácticamente desaparecidas desde el año 1991. Justificado bajo la “grave situación por la que atraviesan las finanzas públicas” y la necesidad de “atenuar el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos”, se establecieron alícuotas del 10% para el trigo y el maíz y del 13,5% para la soja y el girasol (y 5% para productos procesados). Sin embargo, rápidamente se aumentaron dichas alícuotas y a partir de abril de ese año: los porcentajes subieron a 20% en cereales y 23,5% en oleaginosas (y 20% en subproductos).

Desde inicios del 2006, además, surgen las restricciones cuantitativas a las exportaciones de algunos productos del agro. El trigo y el maíz fueron los granos que se vieron afectados por esta medida, que también incluyó a la carne bovina y la leche. En este período, las cuotas a la exportación de granos eran administradas por el Ministerio de Economía y la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), que pertenecía al Ministerio de Agricultura. Además, en varias ocasiones el gobierno decidió prohibir directamente la exportación de algunos productos (como el trigo en 2007 y posteriormente en 2013).

En enero de 2007 se incrementaron las alícuotas para el complejo soja, quedando en 27,5% para el grano y 24% para los subproductos. Meses más tarde, luego de las elecciones nacionales pero previo al cambio de gobierno, se modificó todo el esquema con el objetivo de “reducir los precios internos, consolidar la mejora en la distribución del ingreso y estimular el mayor valor agregado”. El maíz, en esa oportunidad, comenzó a pagar un derecho de exportación del 25%, el trigo del 28%, el girasol del 32% y la soja del 35% (con un diferencial de 3 p.p. inferior para los subproductos).

En marzo de 2008 ocurrió una nueva modificación en el esquema de retenciones. Se diseñó un sistema móvil que en aquel entonces aumentaba la carga en el caso de la soja al 41%, alcanzando luego un máximo de 48,7%. La medida generó una franca oposición del sector agropecuario, que rápidamente pidió una revisión. Tras más de 120 días de conflicto, la Resolución 125 no obtuvo la ratificación legislativa a la que fue sujeta, por lo que se procedió a la derogación de la norma.

Unos meses después, hacia mayo de ese año, reaparecieron los cupos a la exportación con la creación de los ROE Verde (Registro de Operaciones de Exportación comprensiva de Productos Agrícolas). Se reestablecieron así requisitos a la exportación de granos y subproductos, y los ROE pasaron a funcionar como un régimen de licencias de exportación con autorización previa. Además, se establecieron criterios de cálculo del remanente exportable, lo que supeditó la apertura o cierre de ventas al exterior del trigo y el maíz a las diferentes fórmulas, que también fueron variando en el tiempo.





"Volumen de equilibrio", cupos e intervenciones en el comercio exterior de granos - 21 de Enero de 2022

Hacia finales de 2008, en medio de una severa sequía que afectó gravemente a la producción, el gobierno resolvió reducir la carga sobre el trigo y el maíz al 23% y 20%, respectivamente. Además, el contexto global, en plena crisis financiera internacional, había afectado muy negativamente a los precios. Desde ese entonces, por siete años, se mantuvo mayormente inalterada la estructura de retenciones para granos, harinas y aceites.

Asimismo, también se idearon diferentes sistemas que buscaron modificar la incidencia del gravamen a través de, por ejemplo, reintegros a los productores. Algunos casos de ellos fueron el "trigo plus" y el "maíz plus", que contemplaban la devolución de los derechos de exportación mediante la creación de un fideicomiso. Sin embargo, estos regímenes no resultaron exitosos en la práctica y no generaron entusiasmo en los productores para la siembra.

Con el cambio de Gobierno en diciembre de 2015 se modificaron las políticas de intervenciones en el comercio exterior de granos. Se eliminaron los cupos a la exportación que se encontraban vigentes y se dejaron sin efecto los derechos de exportación para todos los productos a excepción de aquellos del complejo soja: inicialmente el poroto quedaría con una alícuota del 30%, los subproductos con 27% y el biodiesel con alícuota variable, para luego ir descendiendo gradualmente.

Este sistema rigió hasta septiembre de 2018, momento en el que, debido a la crisis económica y los desequilibrios fiscales que afectaban al país, se reinstauraron las retenciones sobre el trigo y el maíz (12% o \$4 por dólar, el menor) y se volvieron a elevar los derechos de exportación sobre los productos del complejo soja.

Luego, en diciembre del 2019, se reinstauró el sistema de alícuotas sobre valor FOB, quedando en 12% para el trigo, el maíz y el girasol y sus derivados, y 30% para la soja y sus subproductos. Las alícuotas sobre los granos cereales se mantienen en esos valores hasta la actualidad mientras que las de los granos oleaginosos sufrieron modificaciones cuatro meses después (5% la semilla del girasol y 7% el aceite; 33% para la soja y sus derivados). Por último, en octubre del 2020 se volvieron a modificar las alícuotas, reduciéndose temporariamente los gravámenes sobre los productos del complejo soja para luego ir paulatinamente aumentando hasta sus valores actuales: 33% para el poroto y 31% para la harina y el aceite.

Los "volúmenes de equilibrio" en trigo y maíz

El pasado 17 de diciembre, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) publicó la Resolución 276/2021, donde determina que "a los efectos de brindar previsibilidad", la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios del MAGyP comenzará a publicar volúmenes de equilibrio correspondientes a la exportación de productos agrícolas comprendidos dentro del régimen de la Ley N° 21.453 (trigo pan y maíz en grano). En dicha resolución se comenta que la fijación del "Volumen de equilibrio en trigo y maíz" busca cumplimentar la demanda del mercado argentino". Al establecer un máximo de grano para exportar, se intenta asegurar la mercadería para satisfacer a los consumos internos.

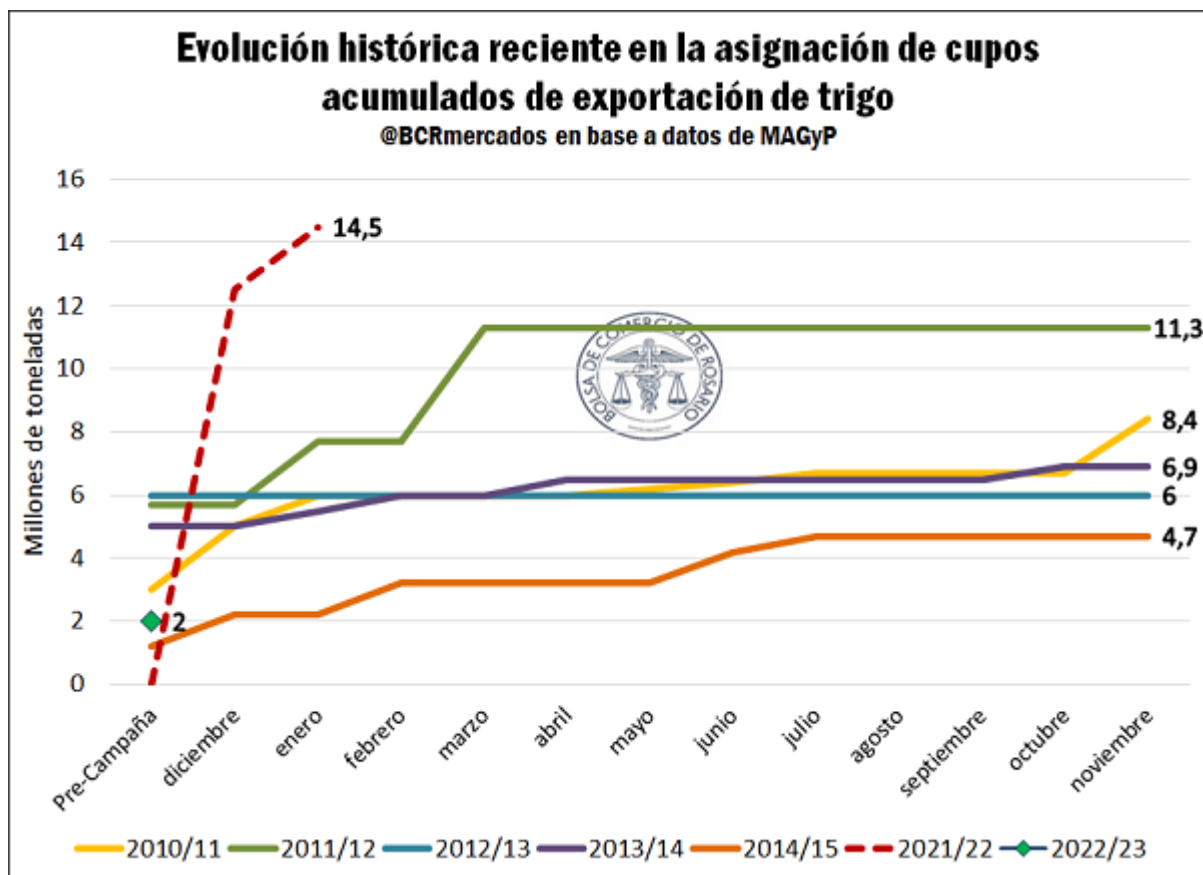
El mismo día de la publicación de dicha Resolución, la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios publicó la Circular SSMA N° 06/2021 informando los volúmenes de equilibrio de ambos granos. Según la misma, las Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior (DJVE) no deberán exceder los tonelajes estipulados a exportar para las campañas correspondientes. A su vez, se remarca que una vez alcanzado el registro del 90% del tonelaje de equilibrio a exportar, deberán registrarse las ventas externas restantes hasta el 100% del cupo (y un 4% adicional de tolerancia) bajo el régimen especial DJVE-30 (es decir, ventas a despachar en los siguientes 30 días).



“Volumen de equilibrio”, cupos e intervenciones en el comercio exterior de granos - 21 de Enero de 2022

Para el caso del trigo 2021/22, el volumen fijado inicialmente ascendía a 12,5 Mt. Sin embargo, el pasado 6 de enero tras una reunión entre funcionarios del gobierno e integrantes de la Mesa Intersectorial de Trigo, la SSMA publicó la Circular N° 01-2022 en la que se estableció que el nuevo Volumen de Equilibrio para el cereal de la campaña 2021/22 pasa a ser de 14,5 Mt. Para el trigo 2022/23, en tanto, se estableció desde un principio un Volumen de Equilibrio de 2 Mt hasta tanto se tenga una aproximación de la producción de la próxima campaña, y aún no ha sido actualizado.

Tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico, comparando con años previos en los que se encontraban en vigencia las limitaciones a la exportación del cereal, los cupos asignados para la actual campaña (en sistema de volúmenes de equilibrio) son superiores a los que estaban en vigencia en años anteriores. Esto se debe a que la producción de la actual campaña alcanza un récord histórico, como consecuencia de una mayor área sembrada que en aquellos años y rindes que resultaron ser muy buenos. Otro elemento que se destaca del gráfico es que, en general, los volúmenes de equilibrio fueron descendiendo con el correr de los años. Como veremos más adelante, esto se debe a la posterior retracción en la inversión y, por ende, en el área sembrada con trigo, que trajo como consecuencia una reducción de la producción y la oferta total del cereal.





“Volumen de equilibrio”, cupos e intervenciones en el comercio exterior de granos - 21 de Enero de 2022

En el caso del maíz, se estableció un total de 41,6 Mt factibles de anotar en el registro de Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior (DJVE) para la actual campaña 2020/21, la cual finaliza a finales de febrero de este año. Al mismo tiempo, para el ciclo comercial siguiente 2021/22 se puso un tope al registro de DJVE por 25 Mt. En este punto, es importante recalcar que la circular publicada por el MAGyP, menciona que dicho tonelaje se establece hasta tanto no se tengan mayores aproximaciones respecto al volumen de la cosecha efectivamente a obtenerse. De esta forma, es probable que en los próximos meses se realicen modificaciones a tales volúmenes de equilibrio precautorios, y se habilite un mayor tonelaje a vender en el mercado externo. El clima jugará aquí un papel fundamental para definir el futuro volumen de equilibrio.

Si se compara con períodos previos en los cuales regían cupos a la exportación (con similitud a los actuales volúmenes de equilibrio), la campaña 2020/21 despachará al exterior más del doble del tonelaje alcanzado entre los ciclos 2010/11 y 2014/15. Esto se debe, fundamentalmente a una expansión en el área sembrada que ha tenido el cereal desde la campaña 2015/16 sumado a una mejora en la inversión y la productividad, alcanzando para el ciclo 2020/21 un incremento del 75% en la superficie sembrada en comparación al ciclo 2014/15.

En este sentido, la conclusión a la cual uno puede arribar es que los incentivos cumplen un papel clave a la hora de promover un aumento en la producción, donde la anulación de las cuotas de exportación hacia finales del año 2015 fueron de gran relevancia. Asimismo, el diferencial actual de derechos de exportación del maíz respecto a otros cultivos también ha favorecido la elección del cereal en los planes de siembra del productor. La implementación del “volumen de equilibrio” preocupa al sector por las distorsiones que generan este tipo de medidas en los mercados y la falta de previsibilidad que, combinados con la fuerte volatilidad que está sufriendo este año el mercado de insumos, pueden afectar gravemente la rentabilidad proyectada para el sector productor de granos. Ello no favorece el objetivo de apuntalar la siembra y, con ello, incrementar la oferta disponible para abastecer la demanda local y externa.



En el siguiente cuadro se presentan las DJVE acumuladas de ambos granos al 20/01 y el volumen anotado a igual fecha en años anteriores. En el caso del maíz, actualmente se llevan anotadas 39,86 Mt de maíz 20/21, por lo que aún restan 1,74 Mt para completar el volumen de equilibrio establecido por la SSMA. Así, habiéndose superado ya el 90% del cupo establecido, solo es factible realizar ventas externas bajo la modalidad DJVE-30 que tiene requerimientos diferentes a los habituales.

En cuanto al maíz 21/22 a cosecharse hacia finales de febrero, las DJVE ascienden a 22,48 Mt, por lo que el saldo restante para completar el cupo es de solamente 2,52 Mt. En este caso, la situación adquiere mayor preocupación, debido a que ante el establecimiento de restricciones el sector exportador adelantó ventas externas y actualmente se alcanzó el 90% del cupo a exportar, lo que implica la obligatoriedad de realizar de aquí en adelante registros bajo la modalidad DJVE-30. Sin embargo, como hemos expresado anteriormente, es factible que el volumen de equilibrio del maíz 2021/22 tenga una revisión una vez definida más certeramente la producción de la nueva campaña.

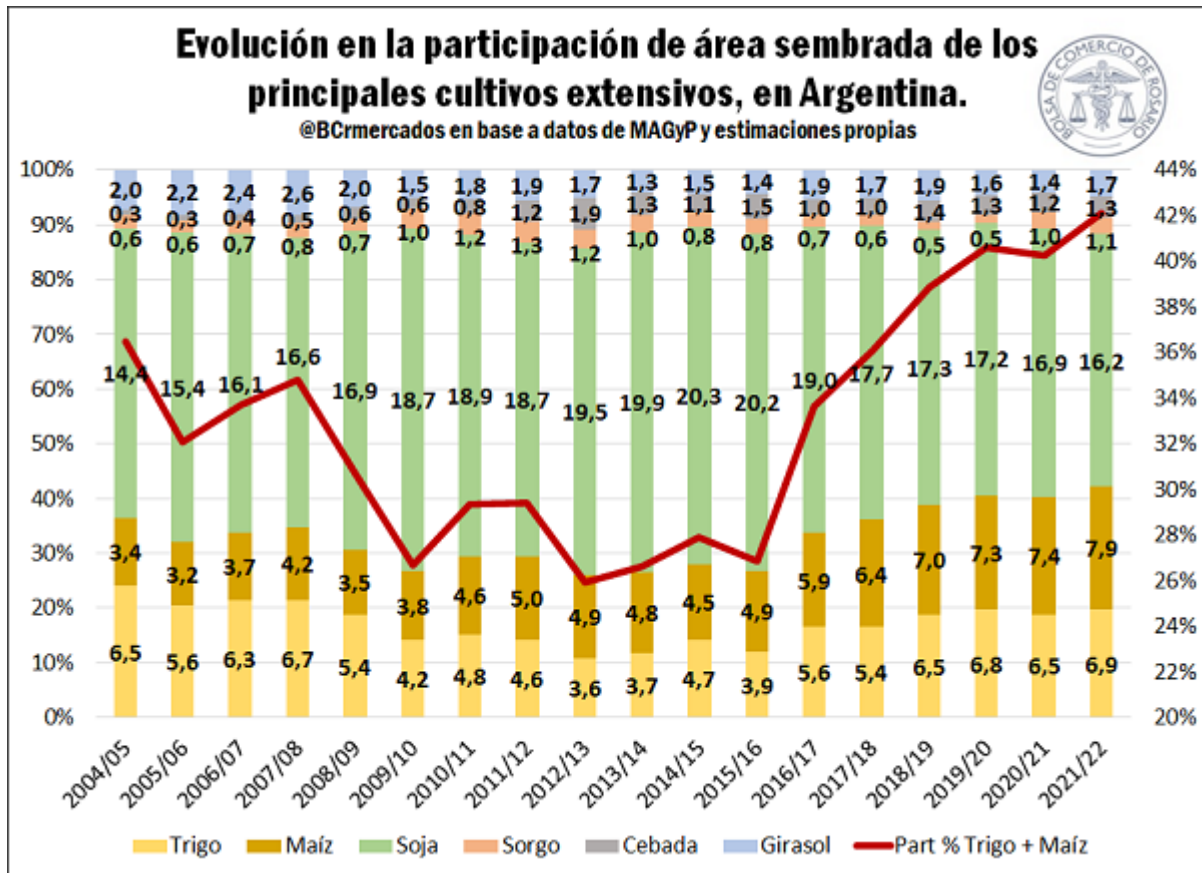
Para el caso del trigo, se llevan declaradas ventas al exterior del cereal 21/22 por 13,12 Mt, restando sólo 1,38 Mt para completar el cupo establecido. El trigo 22/23 aún no registra ventas externas, por lo que están disponibles las 2 Mt establecidas según la comunicación.



“Volumen de equilibrio”, cupos e intervenciones en el comercio exterior de granos - 21 de Enero de 2022

Consecuencias de la intervención en el comercio exterior de granos: repaso de la historia reciente

Las distintas formas de intervención en los mercados de exportación de granos generan una distorsión de precios que altera el crecimiento de la producción y dificulta las posibilidades de planificar a mediano y largo plazo. La alteración de las reglas de juego afecta el esquema de incentivos y repercute en las decisiones de siembra de los productores. En el gráfico que sigue se observa la evolución de las hectáreas sembradas de los seis principales cultivos en el país, la participación de cada una sobre el área cultivada y la participación del trigo y el maíz en conjunto sobre ese total desde la campaña 2004/2005 a la fecha.



La historia reciente muestra que, si bien existen otros factores como los precios esperados de los diferentes granos que también influyen sobre las decisiones de siembra de los productores, es notorio cómo, a partir de las implementaciones de los cupos a la exportación, se retrajo el área sembrada del maíz y el trigo. En efecto, luego de haber alcanzado 6,7 M ha en la campaña 2007/08, el área de trigo comenzó un claro declive en los siguientes años hasta tocar 3,55 Ma en la 2012/13, la superficie más baja en más desde principios del Siglo XX. La cobertura del cereal se mantuvo en números históricamente bajos hasta el 2016.



“Volumen de equilibrio”, cupos e intervenciones en el comercio exterior de granos - 21 de Enero de 2022

Por el lado del maíz, cultivo clave en los planes de rotación de los suelos en Argentina, si bien no se observa tan claramente el retroceso en el área sembrada que exhibe el trigo (en la 2007/08 se sembraron 4,2 M ha, que cayeron hasta las 3,8 M ha en al 2009/10 para luego incrementarse levemente y oscilar entre las 4,5 y 5 M ha), si es notorio que hubo un estancamiento en la expansión de la superficie sembrada en aquellas campañas, y, dado el crecimiento en el área total cultivada, se produce una caída en la participación relativa del maíz sobre el área total.

Paralelamente, en este período en el que se encontraban vigentes las cuotas a la exportación de estos granos, se observa un claro aumento en el área sembrada de soja y su participación sobre el total sembrado en el país, y también un aumento en otros cultivos menores, como la cebada, sustituto del trigo que casi cuatuplica el área entre la 07/08 y la 12/13; y el sorgo, como sustituto del maíz, que pasa de 800.000 ha a 1,2 M ha en igual período.

Lo interesante de ver en el gráfico es que, a partir de la eliminación de las cuotas a la exportación (ROE Verde) en 2015, se observa un muy fuerte incremento en el área sembrada de maíz y del trigo. Esta medida, en conjunto con la baja de las retenciones, ofició como un excelente incentivo a la producción. Sólo en el primer año, el área de maíz creció un 20%, mientras que la de trigo lo hizo un 43%. Esta tendencia se acentuó en los años siguientes, y en la última campaña 2021/22 el área del cereal de invierno y de los granos amarillos se ubica, en ambos casos, 3 M ha por encima del último año de vigencia de los ROE Verde. De esta manera, el área de trigo y maíz representan conjuntamente el 42% de total de la superficie cultivada, mientras que hace siete años sólo alcanzaban a representaban el 27%.

La menor área y consecuente reducción de la producción entre las campañas 2007/08 y 2014/15 naturalmente decantaron en menores exportaciones de granos. Paralelamente, el fuerte aumento productivo desde la 2015/16 a la fecha dejó como saldo una fenomenal suba en los envíos al exterior de ambos cereales. Los despachos al exterior de maíz en esa primera etapa pasaron de 14,7 a 18,9 Mt (es decir, una variación de 28% en 8 años), mientras que en el segundo período pasaron de 21,6 a 39,5 Mt (un aumento de 84% en sólo 6 años). El caso del trigo, las exportaciones de grano cayeron de 8,9 Mt en la 2007/08 a 4,5 Mt en la 2014/15, mientras que volvieron a aumentar hasta las 10,8 Mt en la 2020/21 (resulta necesario remarcar que el desliz productivo de la campaña anterior fue por la afección climática que dejó el saldo exportaciones por debajo del récord del año 2018/19 de 12,5 Mt).

En conclusión, las experiencias pasadas dejan prueba suficiente que las intervenciones en el comercio exterior de granos generan distorsiones sobre los precios que afectan a la inversión y la producción. Argentina produce más granos de los que requiere consumir. Establecer cupos o "volúmenes de equilibrio" genera una sobreoferta artificial de productos para el mercado interno que reduce los precios y, a mediano plazo, retrae la asignación de recursos para producir cereales en el país. Con ello, se restringe la oferta total de producto, socavando cualquier intención de mantener un abastecimiento holgado para el mercado interno que merme la suba de precios. Por otra parte, la restricción de la exportación va en sentido contrario del Plan de Promoción de Exportaciones 2022 y el objetivo de alcanzar los US\$ 100.000 millones de exportaciones que se ha planteado para los años venideros.

