

LOS MECANISMOS DE IMPOSICIÓN DIRECTA A LA PRODUCCIÓN AGRARIA EN LA ARGENTINA

Nicolás Arceo



3 GRUPO SOBRE POLÍTICA
FISCAL Y DESARROLLO

3 GRUPO SOBRE POLÍTICA FISCAL Y DESARROLLO

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA

Los mecanismos de imposición directa a la producción agraria en la Argentina (de 1960 - 2010) / Por Nicolás Arceo / FLACSO, Argentina.

No 3 / Mayo de 2013 / La Paz, Bolivia.

Serie: Grupo sobre política fiscal y desarrollo /CEDLA 2013

CEDLA (Ed.)

I. t.

II. s.

Director Ejecutivo:	Javier Gómez
Coordinación:	Juan Luis Espada
Producción editorial:	Unidad de Comunicación CEDLA
Cuidados de edición:	Patricia Montes Guido Cortez
Fotografía de tapa:	CORBIS
Diseño y armado:	Alfredo Revollo, Milton Iñiguez
Impresión:	Imprenta PRESENCIA
Editorial CEDLA	Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223 Fax: (591) (2) 2-414625 E-mail: info@cedla.org URL: www.cedla.org La Paz - Bolivia

Este número de la revista fue elaborado en el marco del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el apoyo de OXFAM, Christian Aid e IBIS.

Las opiniones presentadas en el presente documento son las de los autores y no son necesariamente compartidas por las agencias que han apoyado generosamente este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.RRI

Presentación

El comportamiento de las economías de los países de la región estuvo marcado durante los últimos años por un fuerte crecimiento del producto, que se empañó el 2009 por los efectos de la crisis mundial. Este crecimiento generó una conducta inusual de los saldos fiscales, comerciales y de pago. Bolivia no ha estado exenta de esta dinámica, con resultados macroeconómicos extraordinarios para toda la historia económica del país. Estos resultados se deben en gran medida al comportamiento que tuvieron los precios internacionales y sus lógicos efectos sobre la economía interna de los países.

En ese marco, el saldo de las cuentas fiscales de Bolivia ha sido positivo, resultado que muestra el fuerte impulso que han tenido los ingresos públicos por el comportamiento del sector de los hidrocarburos y la minería, y el incremento en la recaudación de impuestos debido a un aumento de la presión tributaria. Estos resultados han postergado un debate necesario sobre la orientación de la política fiscal y tributaria del país, y también una evaluación del aporte que tuvieron para la reducción de la desigualdad social en el país.

Frente a las dificultades fiscales que se configuran en el mediano y largo plazo, la importancia de una reforma fiscal va cobrando relevancia, proceso que no solamente debe inscribirse en un debate sobre la redistribución de los ingresos fiscales por hidrocarburos, sino más bien es un momento para plantear un debate integral acerca del financiamiento público, que lleve a consolidar una reforma fiscal integral, progresiva y sostenible.

Aspectos como la regresividad del sistema tributario, las exenciones y tratamientos especiales, la progresividad del gasto, la efectividad y eficiencia de la inversión pública, la política fiscal como un mecanismo de estímulo económico, etc. son elementos que deben ser reflexionados por actores de la sociedad civil boliviana, mostrando que la política fiscal debe ser un instrumento para el desarrollo y la eliminación de la desigualdad económica y social en Bolivia.

Es así que el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) busca generar conocimiento crítico sobre todos estos temas, a partir de motivar un espacio de diálogo y debate con organizaciones sociales, sector público, sector académico, cooperación internacional, entre otros actores, para determinar lineamientos para una reforma fiscal integral, progresiva y sostenible.

Este tercer número, denominado “Los mecanismos de imposición directa a la producción agraria en la argentina”, es el primer esfuerzo para aportar con análisis e información a este espacio de reflexión y a la agenda pública.



Los mecanismos de imposición directa a la producción agraria en la Argentina

Nicolás Arceo*

INTRODUCCIÓN

El sector agropecuario pampeano desempeñó un papel central en la economía argentina a lo largo de la vigencia del modelo agroexportador (1880-1930), constituyéndose en el motor del crecimiento económico en aquellos años. Si bien el desarrollo del modelo sustitutivo de importaciones a partir del decenio de 1930 supuso su progresivo desplazamiento por la industria manufacturera como eje ordenador de la actividad económica, continúa siendo hasta nuestros días un sector determinante en la generación de divisas.

De todas formas, el rol del sector agropecuario pampeano en la economía no se agota en su contribución al crecimiento o en la generación de divisas, ya que la apropiación de excedentes a nivel internacional, así como su distribución en la economía local, han sido elementos relevantes y determinantes en los distintos patrones de crecimiento vigentes en nuestra economía desde su plena inserción en el mercado mundial en las últimas décadas del siglo XIX¹.

En este marco, este trabajo está destinado a evaluar los mecanismos de imposición directos a través de los cuales se transfirió parte del excedente generado en la actividad agraria hacia los restantes sectores de la economía desde la consolidación de la industria sustitutiva de importaciones a finales del decenio de 1950 hasta el año 2010. En particular, se trata de determinar los efectos que produjo la aplicación de retenciones y tipos de cambio diferenciales para la producción agraria, no sólo en términos del sector, sino también de su incidencia en el conjunto de la economía argentina.

En base a estos objetivos, la primera sección del trabajo está destinada a evaluar la relevancia que tuvieron las retenciones a las exportaciones a lo largo del último medio siglo, para posteriormente analizar el efecto de los tipos de cambio diferenciales. Finalmente, en la tercera sección del trabajo se evalúa el efecto conjunto de ambos mecanismos de imposición sobre la producción agraria, a la vez que se cuantifican las transferencias realizadas hacia el conjunto de la economía argentina a lo largo del último medio siglo.

1. RETENCIONES A LAS EXPORTACIONES

Entre los distintos mecanismos de apropiación del excedente generado en la producción agropecuaria, sin lugar a dudas el más visible ha sido la aplicación de retenciones a las exportaciones. Como muestran Gaggero y Grasso (2005:70), los derechos de exportación fueron reiteradamente utilizados a lo largo de la historia argentina:

* Investigador del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

1. El concepto de excedente agrario considerado en este trabajo deriva de la diferencia entre el precio de producción local (que incluye el costo y la ganancia del capital) y el vigente en el mercado internacional. El origen de dichas diferencias queda fuera del campo de esta investigación, debiendo subrayarse que el excedente agrario, así definido, incluye la renta agraria y las posibles ganancias extraordinarias derivadas fundamentalmente de la no igualación de los salarios a nivel internacional. Por otro lado, debe señalarse que el concepto de excedente considerado omite el apropiado por los proveedores de insumos y servicios al sector agropecuario. Por otro lado, se debe aclarar que lamentablemente no se dispone de información para realizar una cuantificación del excedente generado en la actividad ganadera, razón por la cual las estimaciones realizadas se circunscriben a la producción agrícola.

La aplicación de retenciones a las exportaciones fue un fenómeno recurrente a lo largo de la historia económica de nuestro país.

Las retenciones registran múltiples antecedentes en Argentina, y fueron aplicadas, en general durante períodos limitados. Rigieron entre 1862 y 1888; de 1890 a 1905 y en el período 1918-1925. El más importante antecedente del siglo pasado data de fines de 1955, cuando se debió enfrentar el pasaje de un régimen cambiario que operaba con tipos de cambio fijos y controlados a otro de mercado libre y flotante. [...] se apeló a ellas nuevamente —con un rendimiento muy importante— a partir de marzo de 1967 en coincidencia con un significativo ajuste del tipo de cambio. El entonces Ministro de Economía, Adalbert Krieguer Vasena, resolvió adoptarlas con la expresa finalidad de allegar nuevos fondos a la Tesorería.

Efectivamente, la aplicación de retenciones a las exportaciones fue un fenómeno recurrente a lo largo de la historia económica de nuestro país. Es más, durante la fase de consolidación de la industria sustitutiva éstas se aplicaron de forma continua. En una visión del conjunto del período 1960-2010 se observa que se aplicaron retenciones en 40 años, aunque con alícuotas diferenciales, en tanto que sólo durante diez años no rigieron retenciones significativas a la producción agrícola.

En los años sesenta las alícuotas de las retenciones a las exportaciones promediaron el 15,1% del valor del producto, para posteriormente elevarse sensiblemente durante el primer quinquenio de la siguiente década, en donde promediaron el 31,1% (Gráfico 1)². Esta subida estuvo estrechamente asociada a la recuperación que experimentaron los precios de los productos agrícolas de exportación durante este período: evaluados en USD corrientes, en la primera mitad de los años setenta los precios internacionales de los principales cultivos agrícolas de exportación fueron 65,9% más altos que los de la década previa³.

La contracción de los precios internacionales de los productos agrícolas a mediados de los años setenta, juntamente con la apreciación cambiaria instrumentada por la dictadura militar (1976-1983), imposibilitó el sostenimiento del elevado nivel de las alícuotas, que disminuyeron al 8,1% del valor del producto entre los años 1977 y 1980.

El colapso del plan económico implementado por la dictadura militar a fines de 1981, junto con la devaluación de la moneda que lo acompañó, condujo a un nuevo incremento en el valor de las alícuotas, situación que perduró por el resto de la década de 1980. En términos agregados, el nivel de retenciones se ubicó en el 16,2% del valor del producto durante el período comprendido entre los años 1982 y 1989.

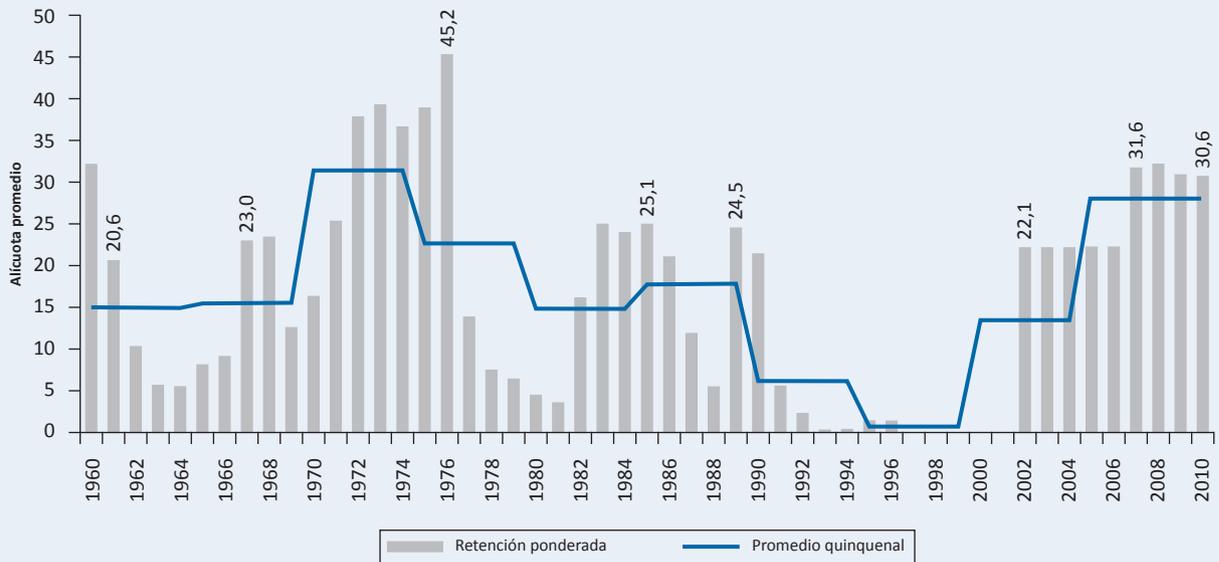
En cambio, durante la década de 1990, en el marco del régimen de convertibilidad (1991-2001) y en un contexto de fuerte sobrevaluación de la moneda, las retenciones a las exportaciones prácticamente se eliminaron. Es más, entre 1992 y 1994 las exportaciones de trigo, maíz y sorgo no sólo no abonaron retenciones sino que recibieron reintegros del 2,5%. En tanto, las dos principales oleaginosas (soja y girasol) sufrieron la imposición de retenciones hasta 1996, lo que pone en evidencia los diferenciales de rentabilidad a su favor, existentes ya desde comienzos de los años noventa.

De todas formas, en el marco de la agudización de la sobrevaluación cambiaria en el segundo quinquenio de los noventa se produjo la completa eliminación de las retenciones, situación que se mantuvo hasta el quiebre definitivo del régimen de convertibilidad a finales de 2001.

2. La alícuota de retenciones a las exportaciones promedio para cada año se estimó en base a la alícuota aplicada a los cinco principales cultivos pampeanos (girasol, maíz, soja, sorgo y trigo) a lo largo del período comprendido entre los años 1960 y 2007, ponderado por la superficie sembrada con cada uno de ellos en cada campaña.

3. Para la estimación de la evolución de los precios internacionales de los principales cultivos de exportación, se consideró el promedio simple de los precios FOB-puertos argentinos del maíz, el sorgo y el trigo.

Gráfico 1
Evolución de la alícuota promedio a la exportación de granos (girasol, maíz, soja, sorgo y trigo), 1960-2010.
(en porcentajes)



Nota: la alícuota promedio para cada año se estimó en base a la alícuota aplicada a los cinco principales cultivos pampeanos (girasol, maíz, soja, sorgo y trigo) a lo largo del período comprendido entre los años 1960 y 2010, ponderado por la superficie sembrada con cada uno de ellos en cada campaña.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Obschatko (2002) y de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

Se debe señalar que la eliminación total de las retenciones a las oleaginosas a mediados del decenio de 1990 implicó un aumento en la rentabilidad relativa de estas producciones con respecto a las trigueras y maiceras. Esta medida potenció los efectos de la adopción del nuevo paquete tecnológico asociado a las semillas transgénicas para la producción sojera, proceso que derivó en un sensible incremento en el área destinada a dicha producción.

El colapso del régimen de convertibilidad condujo a una sensible devaluación de la moneda, lo que posibilitó el restablecimiento de un nivel de retenciones promedio del 26,2% entre los años 2002 y 2010, al tiempo que se producía una notable recomposición de la rentabilidad agrícola. En efecto, el aumento del tipo de cambio implicó una caída de los costos de la producción agrícola cercana al 25% entre 2001 y 2003 (en USD por hectárea). Asimismo, se registró un incremento del margen bruto en \$US corrientes superior al 65% en dicho período.

Desde una perspectiva de largo plazo, se puede afirmar que la aplicación de retenciones a las exportaciones produce dos efectos centrales sobre la economía local. En primer lugar, permite la apropiación directa por parte del Estado de una porción del excedente generado en el sector agropecuario, a través del incremento de los recursos fiscales. En segundo lugar, modifica la estructura de precios relativos, abaratando los productos afectados por las retenciones en el mercado local y –consecuentemente– provocando una transferencia de recursos al conjunto de la sociedad.

En otras palabras, la aplicación de retenciones a las exportaciones produce una distribución de parte del excedente generado en la producción agraria a través de dos mecanismos, uno directo y otro

Las retenciones inciden tanto en la exportación como en la venta en el mercado interno, reduciendo en ambos casos los ingresos de los productores.

indirecto. El primer mecanismo (directo) no presenta mayores inconvenientes para su cálculo, ya que equivale al monto transferido al Estado en concepto de retenciones. El segundo mecanismo de transferencia (indirecto) consiste en el abaratamiento en el mercado local de los productos sujetos a retenciones, lo que determina una transferencia de excedente hacia los consumidores similar al valor de la alícuota. Esto es así debido a que —en ausencia de retenciones y en una aproximación simplificada— el precio de venta en el mercado interno sería igual al precio vigente en el mercado internacional menos los costos de transporte⁴.

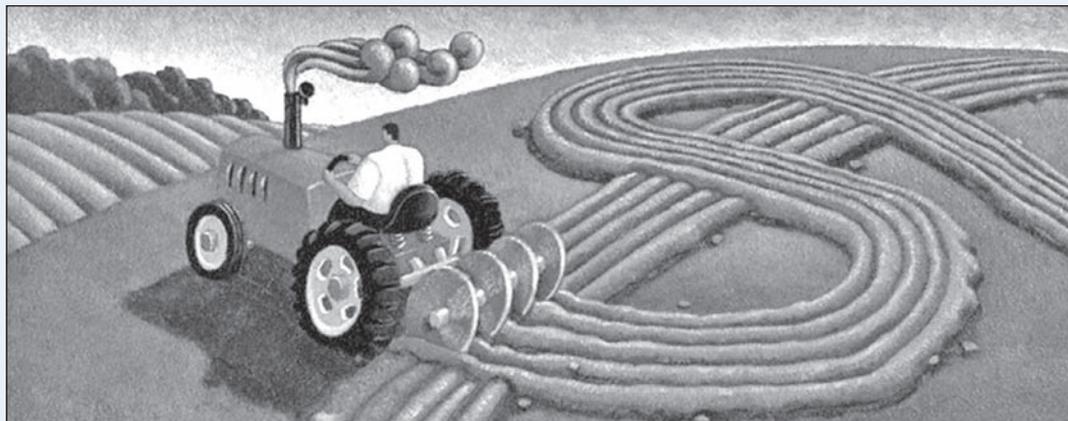
De este modo, las retenciones inciden tanto en la exportación como en la venta en el mercado interno, reduciendo en ambos casos los ingresos de los productores. Por tanto, la imposición total al sector por medio de las retenciones a las exportaciones no se reduce exclusivamente a las ventas externas, sino que es igual a la alícuota multiplicada por la producción total.

A su vez, la transferencia a los “consumidores” no se agota en sí misma, ya que la disminución del precio de los productos alimentarios lleva a la reducción del costo de reproducción de la fuerza de trabajo con respecto a un escenario sin aplicación de retenciones. En forma inversa, la no aplicación de retenciones y la tendencia a la igualación de los precios alimentarios locales con los vigentes en el mercado internacional determinan un encarecimiento del costo de reproducción de la fuerza de trabajo que conduce a la pérdida de competitividad global de la economía argentina.

En consecuencia, el abaratamiento de los bienes exportables en el mercado doméstico genera en los hechos una transferencia de ingresos hacia los restantes sectores económicos. Al mismo tiempo, implica una canalización de ingresos adicional a la industria manufacturera destinada al procesamiento de productos primarios, cuyos insumos se abaratan como consecuencia de la vigencia de precios más reducidos que los que existirían sin la presencia de las retenciones. Consiguientemente, su aplicación genera en los hechos una elevación en la rentabilidad de los restantes sectores de la economía, a partir de la redistribución del excedente agrario.

En definitiva, es posible afirmar que la transferencia de excedente agropecuario es igual al valor de la alícuota por la producción total, ya que el Estado se apropia directamente de una porción a través del cobro directo del impuesto y a los consumidores como consecuencia de la diferenciación del precio doméstico del internacional. Por tanto, el excedente total transferido es igual a la producción total valorizada al precio vigente en el mercado internacional multiplicada por el valor de la alícuota.

4. El supuesto determinante por detrás de esta afirmación es que se trata de producciones perfectamente transables, es decir que siempre existe la posibilidad de colocar la producción en los mercados internacionales y, por tanto, el precio local está determinado por la evolución del precio internacional.



Para un producto agropecuario en particular se verifica que:

$$\begin{aligned} (1) \quad ER_t &= ER_d + ER_i \\ (2) \quad ER_d &= r * Q_x \\ (3) \quad ER_i &= r * Q_L \\ (4) \quad ER_t &= Q_x * r + r * Q_L \\ (5) \quad ER_t &= r (Q_x + Q_L) = r * Q_T \end{aligned}$$

En donde:

ER_t = Excedente total transferido por aplicación de retenciones;
 ER_d = Excedente apropiado por aplicación de retenciones en forma directa por el Estado; ER_i = Excedente apropiado por aplicación de retenciones en forma indirecta por los “consumidores”; r = Alícuota de las retenciones; Q_x = Valor de las exportaciones agrarias; Q_L = Valor de la producción agraria vendida en la economía local; Q_T = Valor total de la producción agraria.

Con el fin de alcanzar una estimación del valor del excedente agrario transferido a otros sectores económicos por la aplicación de retenciones a las exportaciones se procedió, en una primera instancia, a valorizar la producción de los cinco principales cultivos de exportación de la región pampeana (girasol, maíz, trigo, soja y sorgo) a través de su valor FOB-puertos argentinos en el período comprendido entre los años 1960 y 2010. Posteriormente se estimó la masa de recursos apropiada (tanto por el Estado como por los “consumidores”), a través de la multiplicación del valor de cada una de las producciones por la alícuota de retenciones correspondiente a cada cultivo. Por último, la información obtenida a \$US corrientes se recalculó en términos constantes según la evolución del índice de precios mayoristas de los Estados Unidos⁵.

Corresponde aclarar que el valor FOB-puertos argentinos no toma en consideración los costos de transporte hacia los puertos de destino, aunque incluye los costos de colocar la producción lista para la exportación en el barco, valor que se estima en general en un monto que fluctúa entre el 5% y el 10% del valor del producto⁶. La valorización del volumen de producción a través de los precios FOB-puertos argentinos posibilita una estimación grosera de la apropiación del excedente agrario. El supuesto subyacente en esta estimación es que el precio local evaluado en \$US es similar al precio internacional (FOB-puertos argentinos) menos el nivel de retenciones y los costos de colocar la mercadería lista para la exportación.

La apropiación de excedente agrario durante el período en consideración (1960-2010) alcanzó un promedio anual de USD 1.811 millones (a precios constantes de 2007), pero presentó considerables variaciones (Gráfico 2). Los períodos de mayor transferencia de recursos por la aplicación de retenciones a las exportaciones fueron 1972-1976, 1982-1990 y 2002-2010, cuando el excedente apropiado alcanzó un promedio anual de USD 3.075 millones, USD 1.738 millones y USD 5.514 millones, respectivamente.

El incremento del monto apropiado en los períodos mencionados no estuvo relacionado únicamente con el nivel de las alícuotas aplicadas, sino fundamentalmente con los precios internacionales vigentes y los volúmenes de producción registrados en cada etapa. Por ejemplo, la masa de recursos apropiada en la posconvertibilidad (2002-2010) no se originó en un extraordinario nivel de imposición, sino en los elevados volúmenes de producción alcanzados.

El incremento del monto apropiado en los períodos mencionados no estuvo relacionado únicamente con el nivel de las alícuotas aplicadas, sino fundamentalmente con los precios internacionales vigentes y los volúmenes de producción registrados en cada etapa.

5. Los precios FOB-puertos argentinos corresponden a información publicada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Se debe aclarar que en el caso de la soja no se dispone de información para el período 1960-1976 y en el caso del girasol, para el período 1960-1979. De todas formas, estas producciones no fueron muy relevantes en términos de la producción agrícola total durante esos períodos, ya que entre ambas representaron en promedio menos del 9% de la superficie sembrada con cereales y oleaginosas entre 1960 y 1975. Por otro lado, el nivel de producción por cultivo proviene de información publicada por la Bolsa de Cereales de Buenos Aires para el período 1960-2003, en tanto que el resto de la serie se completó con información del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

6. Si al valor FOB-puertos argentinos se le descuenta la alícuota de las retenciones a las exportaciones, se obtiene los precios FOB-puertos argentinos posgravamen, comúnmente denominados precios FAS (Free Along Ship). La diferencia entre este último precio y el precio dársena (sobre camión en el puerto) corresponde a los ingresos del exportador.

Gráfico 2

Estimación de la masa de recursos apropiada por otros sectores económicos como consecuencia de la aplicación de retenciones a las exportaciones a los principales cultivos agrícolas, 1960-2010 (en millones de USD constantes)



Nota: la estimación a USD constantes se realizó en base a la evolución del índice de precios mayoristas de los Estados Unidos (a precios de 2007).

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

Si evaluamos la masa de recursos apropiada en términos del PIB medido en UDS corrientes de cada período, se observa que el nivel de imposición alcanzó un promedio anual del 1,15% del producto entre los años 1960 y 2010. Los mayores niveles de imposición se registraron entre los años 1972 y 1976, cuando la masa de recursos apropiada alcanzó un promedio anual de casi tres puntos porcentuales del PIB. En tanto que durante la posconvertibilidad (2002-2010), este nivel alcanzó un promedio anual del 2,3% del producto interno bruto.

En la presente sección se evaluó el excedente generado en la producción agraria y transferido a otros sectores económicos como consecuencia de la aplicación de retenciones a las exportaciones. Sin embargo, éste no fue el único mecanismo aplicado. En la próxima sección se analizan los tipos de cambios diferenciales como otro de los mecanismos de imposición directa a la producción agraria.

2. TIPOS DE CAMBIO DIFERENCIALES

Durante buena parte de la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones, así como también en los años ochenta, la apropiación del excedente agrario no se realizó exclusivamente a través de retenciones; se lo hizo también mediante la presencia de tipos de cambio diferenciales para las exportaciones de productos primarios. Este mecanismo operó en la medida en que el mercado de cambios se encontraba desdoblado en por lo menos dos tipos de cambio, uno libre y otro para las ventas externas de productos agropecuarios.

En general, el tipo de cambio de exportación fue más bajo (sobreevaluado) que el existente en el mercado libre, lo que le permitía al Estado apropiarse de parte del excedente generado en el ámbito agrario. Simultáneamente, al igual que con la aplicación de retenciones, se realizaba una transferencia de ingresos al conjunto de los consumidores a través de la prevalencia de un precio en la economía local inferior al vigente en el mercado mundial.

En otras palabras, la producción local se retribuía a un tipo de cambio inferior al vigente en el mercado libre, lo que suponía la apropiación directa por parte de la autoridad monetaria de una porción del excedente agrario, ya que abonaba por dichas exportaciones una suma en moneda local menor a la que hubiera requerido en un contexto de tipo de cambio único. En tanto que los consumidores se veían beneficiados por el menor precio local de los productos de exportación, ya que se convertían a moneda local a un tipo de cambio inferior al existente en el mercado libre.

Los consumidores locales se apropian de otra parte del excedente a partir de los menores precios locales de los productos agrícolas de exportación.

Se debe resaltar que el desdoblamiento del mercado cambiario fue un elemento central de la política agraria a lo largo de la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones, revistiendo incluso más importancia que las retenciones a las exportaciones. No obstante, esta característica no fue privativa de dicho período, ya que tras la denominada “crisis de la deuda” se volvió a restablecer el desdoblamiento cambiario durante prácticamente la totalidad de la década de 1980, aunque a un nivel notoriamente inferior al registrado durante la primera mitad de los años setenta.

La crisis hiperinflacionaria de finales de los años ochenta puso fin al desdoblamiento del mercado cambiario, situación que se mantuvo hasta la actualidad. Pese a que tras el colapso del régimen de convertibilidad se reimpuso las retenciones a las exportaciones a los productos primarios, no se estableció un desdoblamiento del mercado cambiario tal como había ocurrido durante buena parte del siglo XX.

Antes de realizar una estimación de la cuantía del excedente agrario apropiado a través del desdoblamiento del mercado cambiario entre 1960 y 1988, deben efectuarse algunas consideraciones. En primer lugar, en el caso de un mercado cambiario unificado, el tipo de cambio de equilibrio en el corto plazo no necesariamente tendría que haber sido similar al vigente en el mercado libre. Posiblemente la unificación del mercado cambiario hubiera conducido a un tipo de cambio de equilibrio superior al correspondiente a las exportaciones pero inferior al existente en el mercado libre. De todas formas, para facilitar el análisis, supondremos que el tipo de cambio de equilibrio en presencia de un mercado de cambios unificado hubiera sido similar al tipo de cambio libre vigente en cada período. A su vez, suponemos que —de no existir desdoblamiento cambiario— el nivel de los precios internos de los productos de exportación medidos en USD sería similar al del mercado internacional. Por último, con el fin de aislar el impacto de los tipos de cambio diferenciales, supondremos que las alícuotas de las retenciones a las exportaciones fueron nulas durante este período.

Como se mencionó anteriormente, el desdoblamiento del mercado cambiario conduce a la distribución de parte del excedente agrario a través de dos vías: una directa y otra indirecta. La transferencia hacia el Estado es directa, ya que en la mediación cambiaria se apropia de una fracción del excedente. Es decir, paga una suma por las divisas generadas en la producción agraria que es inferior a la que tendría que haber desembolsado en el escenario de la unificación del mercado cambiario. En tanto, los consumidores locales se apropian de otra parte del excedente a partir de los menores precios locales de los productos agrícolas de exportación, dada la existencia de un tipo de cambio exportador sobrevaluado con respecto al vigente en el mercado libre.



La aplicación sistemática de un tipo de cambio efectivo de exportación relativamente más bajo para la producción agrícola que para los restantes sectores económicos revela la existencia de elevados niveles de productividad en este sector.

En definitiva:

- (1) $EMC_t = EMC_d + EMC_i$
- (2) $EMC_d = Q_x * T_L - Q_x * T_x = Q_x (T_L - T_x)$
- (3) $EMC_i = Q_L * T_L - Q_L * T_x = Q_L (T_L - T_x)$
- (4) $EMC_t = Q_x (T_L - T_x) + Q_L (T_L - T_x)$
- (5) $EMC_t = (T_L - T_x) (Q_x + Q_L)$

En donde:

EMC_t = Excedente total transferido por aplicación de tipos de cambios diferenciales;
 EMC_d = Excedente apropiado por aplicación de tipos de cambios diferenciales en forma directa por el Estado; EMC_i = Excedente apropiado por aplicación de tipos de cambios diferenciales en forma indirecta por los "consumidores"; T_L = Tipo de cambio libre (\$/USD); T_x = Tipo de cambio de exportación (\$/USD); Q_x = Valor de las exportaciones agrarias (en USD); Q_L = Valor de la producción agraria vendida en la economía local (en USD).

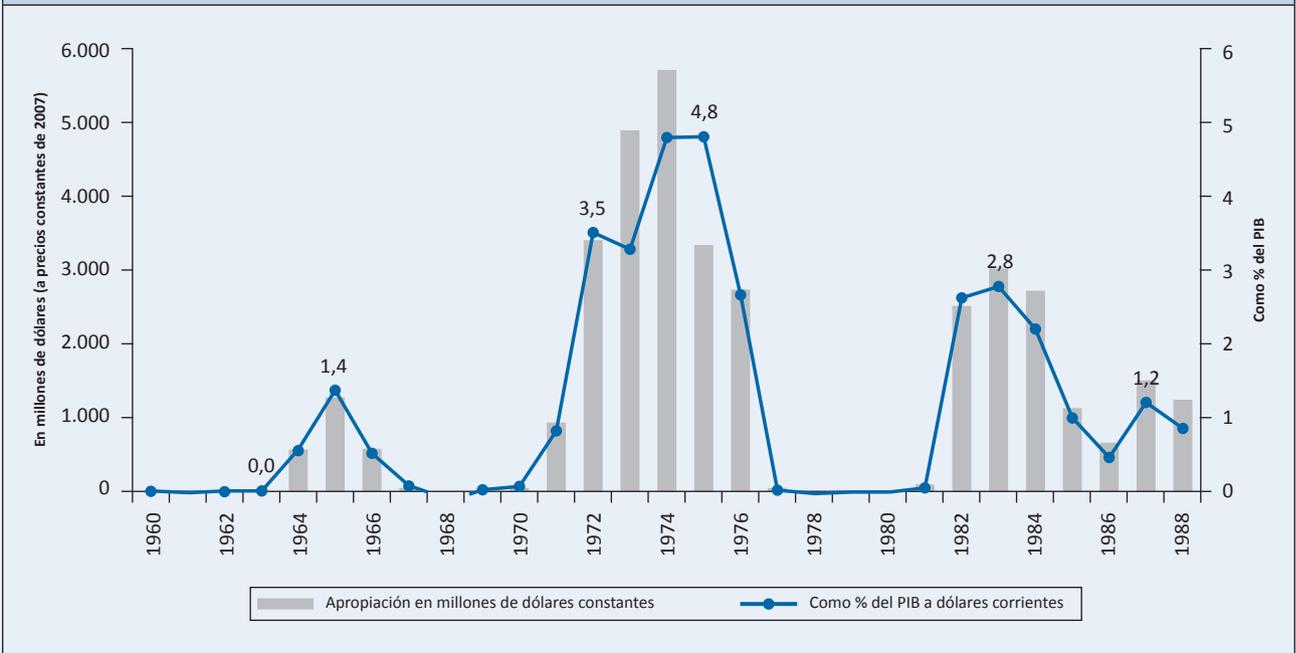
La estimación del excedente apropiado al sector agropecuario por la aplicación de tipos de cambio diferenciales se realizó a través de la multiplicación del diferencial cambiario por la producción valorizada a precios FOB-puertos argentinos. Posteriormente, la información en USD corrientes fue recalculada en términos constantes a través del índice de precios mayoristas de los Estados Unidos.

Como se puede observar en el Gráfico 3, la apropiación de parte del excedente generado en la producción agropecuaria mediante la implementación de tipos de cambio diferenciales revistió particular intensidad en dos períodos. En primer lugar, la transferencia de recursos entre los años 1971 y 1976 alcanzó un promedio de 3.501 millones de USD en términos constantes (a precios de 2007), equivalentes al 3,3% del PIB. En tanto que durante el período comprendido entre los años 1982 y 1988, la transferencia de recursos alcanzó anualmente un promedio del 1,6% del PBI (1.827 millones de USD constantes de 2007 en promedio). Se debe resaltar que en ambos períodos rigió además un nivel elevado de alcúotas a las exportaciones de productos agrícolas, que alcanzaron en promedio el 37,2% del valor del producto en el primero de los períodos considerados y el 18,4% en el segundo.



Gráfico 3

Estimación de la masa de recursos apropiada por otros sectores económicos como consecuencia de la aplicación de tipo de cambio diferenciales para la exportación en millones de USD constantes y como porcentaje del PIB en \$US corrientes, 1960-1988 (en USD constantes y porcentajes)



Nota: la serie del PIB a USD corrientes se realizó en base a información publicada por Ferreres, 2005 para el período comprendido entre los años 1960 y 1992, en tanto que para el período posterior se utilizó información publicada por el Ministerio de Economía. La estimación a USD constantes se realizó en base a la evolución del índice de precios mayoristas de los Estados Unidos.

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Ministerio de Economía, Boletín Techint y Ferreres, 2005.

El repetido desdoblamiento del mercado cambiario pone en evidencia, al igual que la aplicación de retenciones a las exportaciones, la persistencia de significativos diferenciales de productividad entre los distintos sectores que componen la economía argentina. En efecto, la aplicación sistemática de un tipo de cambio efectivo de exportación relativamente más bajo para la producción agrícola que para los restantes sectores económicos revela la existencia de elevados niveles de productividad en este sector, ya que puede operar aún con un nivel de tipo de cambio notoriamente más bajo que el requerido por los restantes sectores productores de bienes (en particular por la industria manufacturera).

Es más, la unificación del mercado cambiario entre los años 1960 y 2001 se produjo prácticamente sin excepciones en períodos en que se mantuvo una considerable sobrevaluación de la moneda, e incluso el tipo de cambio unificado en estos períodos fue aún más bajo (sobrevaluado) que el existente para las exportaciones agrícolas en el período previo. Por ejemplo, el tipo de cambio real para las exportaciones agrícolas a precios de 2007 fue de un promedio de 2,136 \$/USD entre 1971 y 1975, mientras que el tipo de cambio unificado durante el período 1977-1980 se ubicó en torno a 1,890 \$/USD. Entre los años 1982 y 1988, en tanto, el tipo de cambio para las exportaciones fue de un promedio de 3,427 \$/USD, valor significativamente más elevado que el registrado durante la vigencia del régimen de convertibilidad, donde el tipo de cambio real a precios de 2007 se ubicó en promedio en 1,551 \$/USD⁷.

7. El tipo de cambio real del peso argentino con respecto al dólar se estimó en base a las evoluciones que presentaron los índices de precios minoristas de ambos países a lo largo del período considerado.

La imposición real al sector agrario no puede evaluarse en base a los efectos aislados de las retenciones a las exportaciones y del desdoblamiento cambiario.

En definitiva, el desdoblamiento del mercado cambiario permitió la apropiación de parte del excedente generado en la producción agraria a partir de la existencia de un tipo de cambio real más elevado que el requerido por la producción agrícola. A su vez, la unificación del mercado cambiario ocurrió en términos generales en períodos de una aguda sobrevaluación de la moneda, en los que solo en forma aparente el excedente agrario se evaporaba como consecuencia de la nueva estructura de precios relativos.

Hasta el momento se analizó en forma separada el impacto de las retenciones a las exportaciones y el desdoblamiento del mercado cambiario a lo largo del período comprendido entre los años 1960 y 2010. Sin embargo, como se analizará en la próxima sección, estos mecanismos no son independientes y la imposición total al sector agrario no puede derivarse de la adición simple de los excedentes apropiados por retenciones a las exportaciones y por el desdoblamiento del mercado cambiario.

3. IMPACTO CONJUNTO DE LAS RETENCIONES A LAS EXPORTACIONES Y LOS TIPOS DE CAMBIO DIFERENCIALES

Como se mencionó, la imposición real al sector agrario no puede evaluarse en base a los efectos aislados de las retenciones a las exportaciones y del desdoblamiento cambiario. Por el contrario, la estimación del nivel de imposición real requiere considerar ambos aspectos en forma conjunta. Nuevamente nos enfrentamos con dos mecanismos de apropiación del excedente, uno directo y otro indirecto.

El mecanismo directo (ecuación 2) resulta de las retenciones agropecuarias, a través de las cuales el Estado se apropia de una proporción similar a la alícuota a las exportaciones de granos y otra correspondiente a la existencia de un mercado cambiario desdoblado. Con respecto a este último aspecto, el Estado se apropia de una porción de divisas mayor de la que hubiera adquirido en presencia de un tipo de cambio unificado al valor del dólar libre (equivalente a la variable q de la ecuación 3).

El efecto indirecto (ecuación 4) resulta de la conformación de un nivel de precios interno para los productos agrarios inferior al que hubiera existido en ausencia de imposición a las exportaciones agropecuarias, ya sea a través de una alícuota positiva de retenciones a las exportaciones y/o por el desdoblamiento del mercado cambiario. En definitiva, tal como se evidencia en la ecuación 5,



el nivel de los precios internos de los productos agropecuarios depende de los precios internacionales, la alícuota de retenciones y el tipo de cambio efectivo para las exportaciones.

De esta forma, la fracción del precio internacional apropiada por el Estado y los consumidores como consecuencia de las retenciones a las exportaciones y el tipo de cambio desdoblado resulta de la suma del tipo de cambio libre y la alícuota de retenciones menos la interacción entre estas dos últimas variables (ecuación 7). Así, la imposición resultante del desdoblamiento del mercado cambiario se aplica sobre el precio interno post retenciones, razón por la cual se presenta el último componente de la ecuación 7.

Se puede expresar como:

$$(1) ET = EI + ED$$

$$(2) ED = V_x P_x (1 - r) T_L (1 - q) = V_x P_x T_L (1 - q - r + r q)$$

$$(3) q = 1 - (T_x / T_L)$$

$$(4) EI = V_L P_L = V_L P_x (1 - r) T_L (1 - q) = V_L P_x T_L (1 - q - r + r q)$$

$$(5) P_L = P_x (1 - r) T_L (1 - q) = P_x T_L (1 - q - r + r q)$$

$$(6) ET = V_x P_x T_L (1 - q - r + r q) + V_L P_x T_L (1 - q - r + r q) = P_x T_L (1 - q - r + r q) (V_x + V_L)$$

$$(7) IT = 1 - (1 - q - r + r q) = q + r - r q$$

En donde:

ET = Excedente total apropiado por aplicación de retenciones a las exportaciones y desdoblamiento del mercado cambiario; ED = Excedente apropiado directamente por aplicación de retenciones a las exportaciones y desdoblamiento del mercado cambiario en las exportaciones agrícolas; EI = Excedente apropiado indirectamente por aplicación de retenciones a las exportaciones y desdoblamiento del mercado cambiario sobre el volumen de producción comercializado internamente; V_x = Volumen exportado; V_L = Volumen comercializado internamente; P_x = Precio internacional; P_L = Precio en la economía local; T_x = Tipo de cambio de exportación; T_L = Tipo de cambio en el mercado libre; q = imposición cambiaria; r = alícuota de retenciones; IT = imposición real por aplicación de retenciones a las exportaciones y desdoblamiento del mercado cambiario.

La estimación de la imposición total sobre los principales cultivos de exportación (girasol, maíz, soja, trigo y sorgo) se realizó en base a la utilización de una alícuota global de retenciones. En tanto, para la imposición cambiaria se consideraron los diferenciales existentes entre el tipo de cambio en el mercado libre y el vigente para las exportaciones agrarias⁸.

La imposición a la producción agropecuaria, ya sea a través de retenciones o tipos de cambio diferenciales, fue una constante de la política agraria en el último medio siglo, ya que en solo cinco de los cuarenta y seis años considerados no se registró ningún tipo de imposición (cuadro 1). De todas formas, las alícuotas aplicadas variaron significativamente a lo largo de este período, alcanzándose un nivel de imposición promedio del 36,3% durante la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones, del 13,5% durante la valorización financiera (1976-2001)⁹ y del 26,2% entre los años 2002 y 2010.

La imposición a la producción agropecuaria, ya sea a través de retenciones o tipos de cambio diferenciales, fue una constante de la política agraria en el último medio siglo.

8. La alícuota de retenciones a las exportaciones promedio para cada año se estimó en base a la alícuota aplicada a los cinco principales cultivos pampeanos (girasol, maíz, soja, sorgo y trigo) durante el período 1960-2007, ponderado por la superficie sembrada con cada uno de ellos en cada campaña.

9. Sobre las características y la evolución del patrón de acumulación sustentado en la valorización financiera (1976-2001) consultar Basualdo, 2006.

Cuadro 1.

Evolución del porcentaje de imposición sobre los precios internacionales de los cinco principales cultivos pampeanos de exportación por aplicación de retenciones a las exportaciones, por diferencial cambiario e imposición efectiva conjunta, 1960-2010 (en porcentajes)

Año	Imposición (%)			Año	Imposición (%)		
	Por diferencial cambiario	Por retenciones a las exportaciones	Imposición efectiva conjunta		Por diferencial cambiario	Por retenciones a las exportaciones	Imposición efectiva conjunta
1960	0,0	32,0	32,0	1986	11,2	21,1	30,0
1961	-0,3	20,6	20,4	1987	21,3	12,0	30,8
1962	0,0	10,5	10,5	1988	18,7	5,7	23,3
1963	0,0	5,8	5,8	1989	0,0	24,5	24,5
1964	10,3	5,6	15,3	1990	0,0	21,5	21,5
1965	29,6	8,3	35,4	1991	0,0	5,7	5,7
1966	13,5	9,2	21,4	1992	0,0	2,4	2,4
1967	1,6	23,0	24,3	1993	0,0	0,4	0,4
1968	-4,5	23,5	20,0	1994	0,0	0,5	0,5
1969	0,3	12,6	12,9	1995	0,0	1,5	1,5
1970	1,8	16,4	17,9	1996	0,0	1,5	1,5
1971	26,4	25,3	45,0	1997	0,0	0,0	0,0
1972	56,6	37,8	73,0	1998	0,0	0,0	0,0
1973	55,7	39,3	73,1	1999	0,0	0,0	0,0
1974	69,2	36,6	80,5	2000	0,0	0,0	0,0
1975	46,2	38,9	67,1	2001	0,0	0,0	0,0
1976	32,3	45,2	62,9	2002	0,0	22,1	22,1
1977	0,0	13,9	13,9	2003	0,0	22,2	22,2
1978	-0,8	7,6	6,8	2004	0,0	22,1	22,1
1979	-0,3	6,5	6,2	2005	0,0	22,3	22,3
1980	-0,3	4,6	4,3	2006	0,0	22,3	22,3
1981	1,0	3,7	4,6	2007	0,0	31,6	31,6
1982	25,8	16,2	37,8	2008	0,0	32,0	32,0
1983	28,3	24,9	46,1	2009	0,0	30,8	30,8
1984	23,2	23,9	41,6	2010	0,0	30,6	30,6
1985	13,3	25,1	35,1				

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, del Ministerio de Economía, del Boletín Informativo Techint num 262, 223 y 293 y Ferreres, 2005.

A su vez, en cada uno de los períodos considerados se produjo una profunda modificación de los niveles de imposición efectivos registrados cada año. En el caso de la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones, los niveles de imposición efectiva se elevaron drásticamente en los años setenta, alcanzado su punto máximo en 1974 (80,5% del precio internacional). Sin embargo, la extraordinaria alza de los precios internacionales de los productos agrícolas como consecuencia de la crisis del petrolero implicó que —a pesar del elevado nivel de imposición en 1974— los precios internos de los cinco principales cultivos de exportación fueran solo 7% menores que los registrados a principios de dicha década (evaluados en USD). Es decir, las políticas llevadas adelante en aquellos años posibilitaron desvincular la evolución de los precios internos del fuerte incremento que estaban experimentando a nivel internacional en el marco de la crisis del petróleo.

Asimismo, el abandono del modelo sustitutivo de importaciones a mediados de los años setenta y la adopción de un nuevo patrón de crecimiento condujo (al menos en forma aparente) a una sensible disminución de los niveles de imposición a la producción agraria, que se redujo hasta el 7,2% del valor del producto en el período comprendido entre los años 1977 y 1981, en el marco de una aguda sobrevaluación de la moneda.

No obstante, la crisis de la deuda y el colapso del plan económico del régimen militar (1981) se expresó en una significativa devaluación, que fue acompañada por un nuevo incremento en los niveles de imposición al sector agrario: entre los años 1982 y 1989 promediaron el 33,6% del valor del producto, niveles muy similares a los verificados a lo largo de la segunda etapa del modelo sustitutivo de importaciones.

Finalmente, en el marco de la apreciación de la moneda de los años noventa, los niveles de imposición al sector agrario volvieron aparentemente a desaparecer. El nivel de imposición efectiva a la producción agraria fue de un promedio de sólo el 1,1% del valor del producto, concentrándose además en los primeros años de dicho período.

Sin embargo, la adopción de un nuevo patrón de crecimiento tras la crisis del régimen de convertibilidad derivó en la reimposición de las retenciones a las exportaciones con una alícuota promedio ponderada del 26,2% del valor del producto (2002-2010), a la vez que no volvió a instrumentarse el desdoblamiento del mercado cambiario.

En síntesis, bajo los supuestos adoptados los niveles de imposición a lo largo del período 1960-2010 permitieron la apropiación por parte del Estado y de los consumidores de una suma cercana a los 123.000 millones de USD constantes. Sin embargo la masa de recursos apropiada varió sensiblemente a lo largo del período histórico en consideración, producto no solo del nivel de imposición sino también de la evolución de los precios internacionales y de los niveles de producción.

La adopción de un nuevo patrón de crecimiento tras la crisis del régimen de convertibilidad derivó en la reimposición de las retenciones a las exportaciones con una alícuota promedio ponderada del 26,2% del valor del producto.



El incremento de la masa de recursos apropiada en la posconvertibilidad (2002-2010) no fue producto de los mayores niveles de imposición, sino de los mayores volúmenes de producción.

En este sentido, el incremento de la masa de recursos apropiada en la posconvertibilidad (2002-2010) no fue producto de los mayores niveles de imposición, sino de los mayores volúmenes de producción y —particularmente desde el año 2007— del alza de los precios internacionales de los productos primarios.

En una visión de largo plazo, la magnitud de recursos apropiados por cada punto de imposición exhibió un crecimiento tendencial a lo largo del período analizado¹⁰. Mientras que durante la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones fueron apropiados en promedio 52,4 millones de USD constantes por cada punto de imposición efectiva, durante la valorización financiera (1977-2001) se elevó a 91,0 millones de USD constantes y durante las posconvertibilidad (2002-2010) alcanzó 203,1 millones de USD constantes.

Vale recordar que el crecimiento de la masa de recursos apropiados a lo largo de este período estuvo estrechamente asociado con el extraordinario crecimiento que experimentó la producción granaria, que pasó de 15,9 a 96,3 millones de toneladas entre 1960 y 2007, ya que los precios internacionales no presentaron una tendencia extremadamente favorable hasta el último de los años mencionados. En efecto, como se puede observar en el Gráfico 4, los precios internacionales de los principales cultivos de exportación de nuestro país evidenciaron una tendencia descendente a lo largo de las últimas décadas: el precio promedio ponderado de los cinco principales cultivos pampeanos en el primer quinquenio tras el colapso del régimen de convertibilidad (2002-2007) fue un 10,6% inferior al del promedio de la década de los sesenta un 27,4% más bajo que el existente a lo largo de la década de los setenta.

Sin embargo, desde el año 2007, crisis financiera internacional mediante, se verificó una notoria recuperación en el precio internacional de los principales productos agrícolas de exportación. En 2010, los mismos habían recuperado los valores prevalecientes en el promedio de la década de los setenta, aunque se encontraban aún por debajo de los registrados en el marco de la crisis del petróleo.

10. La estimación se realizó calculando para cada año la masa de recursos apropiados por cada punto de imposición efectiva y posteriormente se promedió dicho valor para cada período histórico considerado. Se debe aclarar que no se tomó en cuenta el período comprendido entre los años 1997 y 2001, ya que la imposición a la producción agraria fue nula.



Gráfico 4

Evolución de los precios FOB-puertos argentinos de los principales cinco cultivos pampeanos (girasol, maíz, soja, trigo y sorgo), 1960-2010. (en USD de 2010)



Nota: La estimación a USD constantes se realizó en base a la evolución del índice de precios mayoristas de los Estados Unidos. El precio promedio de los principales cinco cultivos de exportación se obtuvo ponderando el precio de cada uno de ellos por su superficie sembrada en cada año. Se dispone de información de precios para la soja desde 1977 y desde 1980 en el caso del girasol.

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

En una visión de largo plazo se podría afirmar que la reducción de los precios internacionales expresan una disminución en los costos de producción, proceso que conduce en nuestro país a una menor apropiación de excedente por unidad de producto. Sin embargo, esto no implica que el excedente agrario se haya reducido, ya que el incremento en los volúmenes de producción contrarresta esta tendencia. En otras palabras, la masa de excedente apropiada por nuestro país en el mercado mundial se expande como consecuencia del aumento de la producción, aunque dicha tendencia es parcialmente revertida por la disminución del excedente por unidad de producto.

Por otro lado, en el análisis desarrollado hasta este momento sólo se evaluó la masa de excedente transferido como si únicamente su magnitud fuera relevante. No obstante, su apropiación no fue homogénea entre los distintos tipos de productores. Ciertamente, la existencia de economías de escala y de suelos con distintas condiciones agroecológicas conduce —entre otros factores— a una apropiación diferencial del excedente agrario entre los distintos tipos de productores.

En este sentido, diferencias en las condiciones agroecológicas implican que los propietarios localizados en las peores tierras perciban una proporción del excedente inferior a la que obtienen aquellos localizados en las tierras más favorecidas¹¹. Este rasgo distintivo asume gran relevancia, ya que los propietarios de las mayores concentraciones de tierra tienden a poseer las mejores tierras¹². Estas desigualdades en los rendimientos atribuibles a las condiciones agroecológicas de los suelos son de por sí significativas y se multiplican cuando nos referimos al excedente apropiado.

En efecto, considerando la cúpula de grandes propietarios de la provincia de Buenos Aires (aquellos con 2.500 hectáreas o más), se observa que los propietarios más concentrados, por localizarse en las mejores tierras, cuentan con un nivel de rendimiento por hectárea 28% más elevado que los

11. En este análisis no se consideran otros mecanismos de transferencias determinados por la presencia de menores economías de escala que le impiden obtener precios más bajos en la provisión de insumos y en los costos de almacenaje y transporte, así como el encarecimiento en los costos financieros.

12. Sobre las características de la distribución de las tierras y el peso de los grandes propietarios durante el régimen de convertibilidad, consultar Basualdo y Arceo, 2005.

Diferencias en las condiciones agroecológicas implican que los propietarios localizados en las peores tierras perciban una proporción del excedente inferior a la que obtienen aquellos localizados en las tierras más favorecidas.

de los propietarios medianos-grandes (personas físicas y jurídicas). Supongamos por un momento que no se producen diferencias en las estructuras de costos entre los distintos tipos de productores —es decir, que no son significativas las economías de escala—, y que tampoco existe ningún tipo de imposición a la producción agraria.

Asumiendo que ambos tipos de productores tienen un costo de producción de \$950 por hectárea, si los ingresos de los productores medianos-grandes son de \$1.700 por hectárea, los de los grandes propietarios se elevan hasta \$2.176 por ha como consecuencia de su localización en las mejores tierras. Por tanto, el excedente apropiado por estos últimos es de \$1.226 por ha (ingresos brutos menos costos), 63,5% superior al excedente apropiado por los productores medianos-grandes (\$750 por hectárea).

Supongamos que el Estado realiza una apropiación directa del 20% del valor del producto a través de la instrumentación de retenciones a las exportaciones. En este caso, los ingresos de ambos tipos de productores disminuyen en la misma cuantía, pero los diferenciales en el excedente apropiado se amplían aun más, hasta llegar al 92,9% entre los dos tipos de productores considerados.

Debe recordarse que la diferencia en el excedente apropiado por los distintos tipos de productores no considera ni las economías de escala, ni la distancia a los puertos de embarque, ni otras variables relevantes a los fines de la apropiación del excedente, factores que no hacen más que profundizar dichos diferenciales.

En este marco, la imposición al sector agrario no debería pasar por alto la existencia de diferentes estructuras de costos y rendimientos entre los distintos tipos de productores. En este sentido, la imposición penaliza en mayor medida a los productores localizados en las tierras de menor fertilidad y —en general— con menores dotaciones de capital y de tierras. Es más, la potenciación de las economías de escala y la expansión de la frontera agrícola hacia regiones menos fértiles (NEA y NOA)¹³ como consecuencia del aumento de los precios internacionales, las nuevas técnicas productivas y la devaluación de la moneda, no hicieron más que agudizar este problema a lo largo de las últimas décadas.

4. REFLEXIONES FINALES

El nuevo patrón de crecimiento adoptado en la economía argentina tras el colapso del régimen de convertibilidad a finales de 2001 tuvo como uno de sus elementos constitutivos la adopción de un esquema de tipos de cambio diferenciales mediante la instrumentación de retenciones a las exportaciones. Dicho instrumento posibilitó el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo para el conjunto de la economía argentina. A la vez, permitió la transferencia de parte de las ganancias extraordinarias apropiadas por el sector agropecuario ante el mantenimiento de un tipo de cambio notoriamente más alto que el prevaleciente en la década de los noventa.

Se debe señalar que la adopción de un esquema de tipos de cambio diferenciales toma en consideración la heterogeneidad estructural que verifica la economía argentina. Efectivamente, nuestro país —desde una visión simplificada— se caracteriza por la presencia de una estructura productiva desequilibrada como consecuencia de la existencia de dos sectores: el sector agropecuario pampeano, altamente competitivo en términos internacionales, y el sector industrial, de menor productividad.

13. La región NEA (noreste) y NOA (noroeste) comprenden las siguientes provincias de la Argentina: Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

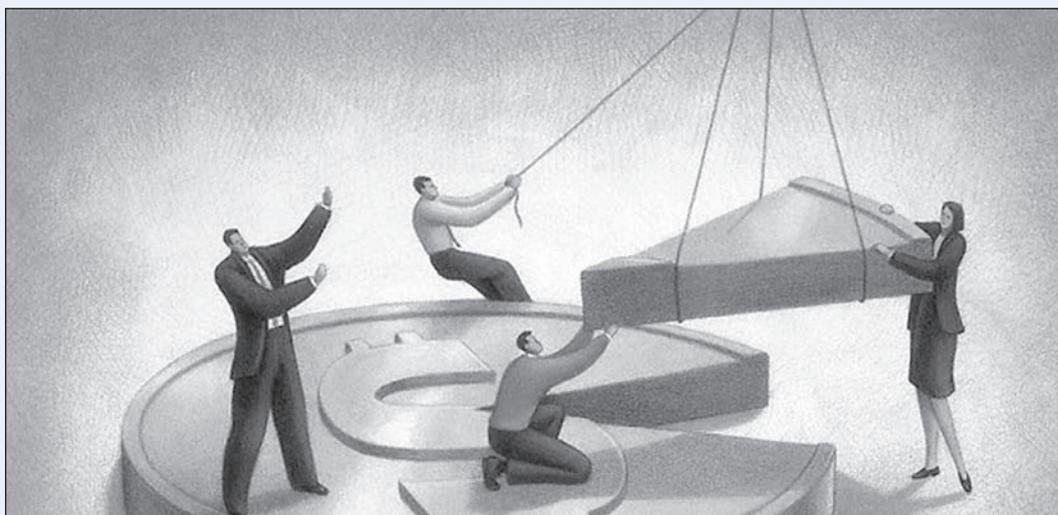
Por tanto, la existencia de un sector transable con elevada productividad relativa, como el sector agropecuario conduciría, sin la intervención del Estado, a la determinación de un tipo de cambio sobrevaluado, en términos de las necesidades de desarrollo de un sector industrial competitivo en términos internacionales¹⁴. Es decir que la propia existencia de un sector que apropia excedentes en el mercado mundial tiende a apreciar la moneda. Esto nos lleva a un resultado concluyente casi siempre olvidado en los análisis de la ortodoxia económica: el libre juego del mercado determina en el largo plazo un tipo de cambio inconsistente con una estrategia de desarrollo industrial o lo limita únicamente a la elaboración de productos agroalimentarios.

El libre juego del mercado determina en el largo plazo un tipo de cambio inconsistente con una estrategia de desarrollo industrial o lo limita únicamente a la elaboración de productos agroalimentarios.

En este sentido, las políticas de imposición directa al sector agrario establecen en los hechos un tipo de cambio diferencial para la exportación de productos agrarios o agroindustriales, la cual se sustenta en la presencia de una estructura productiva, en la que los tipos de cambio requeridos para competir en el mercado mundial son considerablemente distintos. Es más, debe enfatizarse que la imposición directa, dada su característica de gravar las rentas y ganancias extraordinarias —mientras la alícuota no supere cierto nivel—, constituye una herramienta fiscal adecuada, toda vez que tiende a no afectar el nivel del producto obtenido. En efecto, al gravar esencialmente la renta no se modifica la reinversión, ya que mantiene adecuados niveles de ganancia en el sector agropecuario y, por tanto, no afecta la producción.

Por otro lado, se debe destacar que la aplicación de retenciones a la producción agraria en la posconvertibilidad (2002-2010) no implicó una disminución de la rentabilidad de las explotaciones con respecto a lo que había acontecido durante la década de los noventa. Por el contrario, se asistió a una sensible elevación en los niveles de rentabilidad, los cuales se elevaron en un 146,3% (evaluados según su capacidad adquisitiva en la economía local) entre los años 2002 y 2010 con respecto a lo que había acontecido durante el régimen de convertibilidad (1991-2001). Dicho incremento estuvo íntimamente asociado a la conformación de un tipo de cambio efectivo (tipo de cambio real menos retenciones) notoriamente más competitivo que el prevaleciente en la década anterior.

Este aumento en la rentabilidad se tradujo en una notoria expansión de la producción. Entre los años 2002 y 2010 la producción de cereales y oleaginosas pasó de 69 millones de toneladas a más de 95 millones de toneladas, a la vez que se produjo un sensible incremento en el área agrícola.



14. Al respecto, consultar Diamand, 1972.

La aplicación de retenciones a las exportaciones no sólo reduce el precio de los productos agrarios en el mercado local, abaratando la canasta de consumo de la población, sino que también dota al Estado de mayores recursos. En este sentido, se debe destacar que la recuperación del tejido industrial demanda no solamente de un tipo de cambio que le permita competir, sino también de una masa de riqueza que pueda ser destinada al incremento de la inversión productiva. Por tanto, el proceso de reindustrialización y la mejora en las condiciones de vida de la población requieren generar un esquema de tipo de cambio diferencial sustentable a mediano y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Basualdo, Eduardo (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI y FLACSO.
- Basualdo, Eduardo M. y Arceo, Nicolás (2006). "Evolución y situación actual del ciclo ganadero en la Argentina", en *Revista Realidad Económica* N° 221, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo M. y Arceo, Nicolás (2005). "Incidencia y características de los grandes propietarios bonaerenses durante el régimen de Convertibilidad", en *Revista Desarrollo Económico* Vol. 45. N° 177, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo y Arceo, Nicolás (2009). "Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles", en *La crisis mundial y el conflicto del agro*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación, Universidad Nacional de Quilmes y Página/12.
- Bisang, Roberto (2008), "El desarrollo agropecuario en las últimas décadas. ¿Volver a creer?", en *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- Boletín Informativo Techint*, varios números, Buenos Aires.
- Diamand, Marcelo (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Diamand, Marcelo (1972). "La estructura productiva desequilibrada y el tipo de cambio", en *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales* vol 12, núm 45, Buenos Aires.
- Ferreres, Orlando (2005). *Dos siglos de economía argentina, 1810-2004*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Gaggero, Jorge y Grasso, Federico (2005). *La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma*. Documento de Trabajo N° 5. Buenos Aires: CEFID-AR.
- Obschatko, Edith (2002). "Sector agroalimentario argentino: aporte al crecimiento económico y competitividad. 1965-2000", Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Obschatko, Edith (1992). *Argentina: agricultura, integración y crecimiento*. Buenos Aires: IICA-Argentina.
- Ras, Norberto (1977). *Una interpretación sobre el desarrollo agropecuario de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Hemisferio Sur.
- Rodríguez, Javier y Arceo, Nicolás (2006). "Renta agraria y ganancias extraordinarias en la Argentina 1990-2003", en *Realidad Económica* N° 219, Buenos Aires.

Con el apoyo de

