

Federación de Centros y Entidades Gremiales de Acopiadores de Cereales

COSTOS Y TRANSFERENCIAS DE LAS MEDIDAS DE INTERVENCIÓN EN LOS MERCADOS DE CEREALES

Raúl Dente - Nov. 2010

“Se confirma lo indicado por la teoría económica y experiencias de intervención para abaratar la oferta de los alimentos, donde, finalmente, se generan beneficios a sectores no necesitados y grandes empresas. La consagración de inexplicables transferencias de ingresos y el despilfarro de recursos son los resultados observados”

I. Antecedentes

En el trabajo “Intervención oficial en los mercados. El caso del trigo argentino 2006/2009” realizado con el Ing. Nicolás Vaio y presentado en el congreso A Todo Trigo convocado por la Federación de Acopiadores bajo el lema “Salvemos al trigo”, evaluamos las medidas de intervención en dicho mercado y afirmamos que en las 2 campañas analizadas, el costo total para los productores de los derechos de exportación (DEX) y las restricciones cuantitativas a las exportaciones (REX, diferencia entre FAS teórico y real) ascendió a U\$S 2.900 millones (U\$S/Ton. 90), habiéndose transferido en un 61% (U\$S 1.750 millones) a favor de sectores no necesitados (consumo de no pobres, filtraciones en la cadena interna, exportadores de trigo y harina y competidores externos), y en el mejor de los casos, el 39% (US\$ 1.150 millones) hacia el fisco nacional y el consumo de los pobres, siempre y cuando ellos hubiesen podido comprar el pan al precio oficial.

Semejante conclusión, debió haber llamado la atención de las autoridades formadoras de las políticas, e intentar analizar las cuantificaciones, evaluar los resultados obtenidos, y procurar los cambios necesarios para evitar semejantes irregularidades. Nada de ello ocurrió.

La respuesta oficial fue extender al maíz las distorsiones comentadas sobre el trigo, y, a su vez, convalidar lo actuado en un convenio denominado **“Acuerdo marco tendiente a incentivar las exportaciones de trigo y maíz”** que fuera suscripto por funcionarios del gobierno nacional y representantes de la exportación y la industria molinera.

Este convenio propone asegurar a la industria y los exportadores la disponibilidad del trigo y maíz, obligándolos, al mismo tiempo, a pagar el precio FAS de paridad, como si hubiera competencia por la compra de los granos. Por un lado, impide que los sectores compitan y asegura la disponibilidad de granos a todos y por otro, pretende que la demanda pague el precio que debería pagar si compitieran los sectores y las empresas entre sí.

Esta pieza histórica de infantilismo e ignorancia económica, según la cual los registros de exportación iban a estar siempre abiertos (pero sin otorgar ROES), quiso ser el instrumento por el cual se iban a eliminar los costos de las restricciones cuantitativas a las exportaciones, lográndose que la demanda pagara el precio FAS de paridad. Pura fantasía y engaño.

Pero eso no fue todo, ya que la consagración del despojo se logró cuando se resuelve evitar la competencia entre los mismos exportadores para comprar trigo y maíz, asignando a cada empresa exportadora cupos de compra en función de participaciones en las exportaciones de años anteriores. Quiere decir que para comprar trigo y maíz no sólo se elimina, según el convenio, la competencia entre la industria y la exportación, sino que además, y sin instrumento legal alguno, se prohíbe la poca competencia que pudiera existir entre exportadores. Nadie podrá comprar más trigo o maíz que el asignado por las cupificaciones.

A la luz de lo recién expuesto, cuando creímos que los primeros resultados expresados en el trabajo del 2009 servirían para intentar alguna rectificación del rumbo, sólo incurrimos en el error de subvaluar la intensidad con que las autoridades nacionales (Secretaría de Comercio y ONCCA) se aferran al conjunto de ideas y creencias que fundamentan sus decisiones y que fueran analizadas en el trabajo antes citado. ¿O acaso la “mesa de los argentinos y la matriz de seguridad alimentaria” son excusas para generar rentas extraordinarias nunca superadas?

Las aperturas y los cierres de los registros de exportación , el otorgamiento de las licencias de exportación (ROES), los cupos por exportador, el anticipo de las retenciones, los diferentes períodos para embarques y demás expresiones

que dan nacimiento a las restricciones cuantitativas a las exportaciones (REX), por la diferencia entre el precio FAS teórico que se pagaría en condiciones de competencia de la demanda, y el FAS real, sin competencia en la demanda, tienen su principal fundamento en una creencia tan simple y atractiva como falaz: “Si se anota más exportaciones que el “saldo exportable”, no habrá trigo para la mesa de los argentinos”. “Por lo tanto hay que manejar las autorizaciones de exportación y democratizar su otorgamiento a través de los cupos por empresa”.

Esa afirmación suena real para quienes ignoran lo más elemental de la teoría de los precios. Ahora bien, antes que se produzca “el desabastecimiento interno”, los precios habrán alcanzado el valor internacional tan anunciado por el gobierno (o algo más), asegurando el destino al mercado interno y, a su vez, permitiendo que esta señal se convierta en el mejor fundamento para el aumento de la producción y oferta futura del trigo. Más detalles sobre este punto y el siguiente se pueden ver en el trabajo antes citado.

II. Actualización de los resultados

Hemos actualizado las mediciones de los costos para los productores y las transferencias hacia otros sectores, agrupando las cuatro campañas de trigo 2006/07 a 2009/10 y sobre la base de las identidades (compras/ventas) según las declaraciones semanales de los compradores (industria molinera y los exportadores). Los datos son al 17 de noviembre de 2010, quedando todavía información de la campaña 09/10 sin computar.

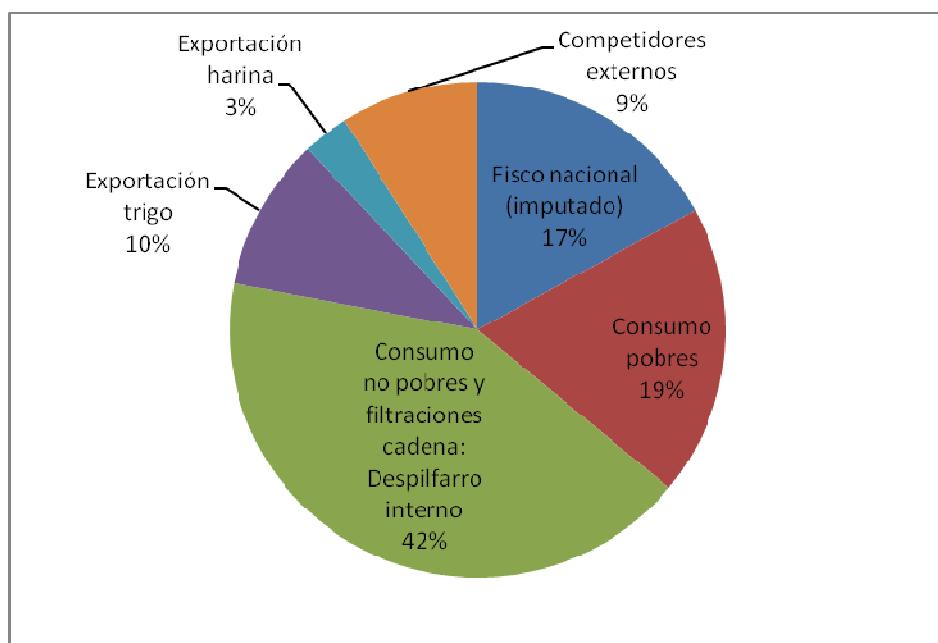
Cuadro I

Trigo: Costos y transferencias de las campañas 06/07, 07/08, 08/09 y 09/10			
Concepto	Monto (U\$S millones)	U\$S/Ton	%
Costo total DEX	3.339	62	72
Costo total REX	1.269	24	28
Total Costos	4.608	86	100
Transferencias			
Fisco nacional (imputado)	796	15	17
Consumo pobres	854	16	19
Sub-total	1.650	31	36
Consumo no pobres y filtraciones cadena	1.954	36	42
Exportación trigo	463	9 (15e*)	10
Exportación harina	152	3 (29e*)	3
Competidores externos	389	7	9
Sub-total	2.958	55	64
TOTAL	4.608	86	100

e*: Impacto por tonelada comprada para exportación de trigo y de harina.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Minagri y del trabajo realizado por R. Dente y N. Vaio. “Intervención oficial en los mercados. El caso del trigo argentino 2006/09”. Las toneladas totales operadas ascienden a 54 Mill. Las exportaciones fueron de 31 mill tons y las compras de la industria ascendieron a 23 mill tons.

Grafico I. Costos y transferencias de las campañas 06/07, 07/08, 08/09 y 09/10



El cuadro y gráfico I resumen (para el trigo) los aspectos más relevantes en esta materia, que pasamos a explicar:

- 1) El costo total de las medidas de intervención para los productores en las 4 campañas fue de U\$S 4.608 millones (U\$S 86 por tonelada). Recordemos que las retenciones (DEX), generan ingresos al fisco nacional por las exportaciones, pero también subsidia a los consumidores por las compras de la industria molinera.
- 2) Las intervenciones que dan nacimiento a las REX (ROES, cupos, etc.) generaron un costo de U\$S 1.269 mill. (U\$S 24 por tonelada).
- 3) Las transferencias al fisco por U\$S 796 millones expresan los derechos de exportación imputados a las compras de los exportadores (U\$S 1.773 mill.) menos los subsidios otorgados por el Estado en materia de compensaciones (U\$S 977 mill.). Los ingresos del fisco por retenciones menos las compensaciones fueron decreciendo en el tiempo y llegaron a ser negativos en esta última campaña (U\$S -56 mill.)
- 4) Lo que se transfiere hacia los consumidores pobres (U\$S 854 millones) supone que todos los consumidores pobres tuvieron acceso al precio

oficial de los alimentos que se compadece con el precio de abastecimiento del trigo. Prefiero sostener este supuesto, que es irreal y muy favorable al gobierno, y al mismo tiempo no invalida las conclusiones generales.

- 5) Las otras transferencias se pueden resumir en:
 - a) Despilfarro interno (consumo no pobres y filtraciones en la cadena)
 - b) Subsidio a sectores empresarios: exportadores de trigo y harina
 - c) Subsidios a extranjeros: productores competidores
- 6) El despilfarro interno se lleva una gran parte de la tajada con U\$S 1.954 millones (U\$S 36 por ton) que representa el 42% del costo total. Acá se incluye tanto lo que pudieron consumir los no pobres al precio oficial, como las filtraciones que ocurren en la cadena industrial/comercial, por los consumos de alimentos a los precios superiores a los oficiales (ej: el pan a \$ 7).
- 7) Los exportadores de trigo fueron subsidiados en U\$S 463 millones que significan en promedio U\$S 15 por tonelada exportada. A su vez las exportaciones de harina tuvieron un subsidio de U\$S 152 millones (U\$S 29 por tonelada de trigo comprada por la industria molinera para exportar harina). Esta diferencia se origina sólo en los REX (por diferencia entre el FAS teórico y el FAS real), por lo tanto, no se tiene en cuenta el diferencial arancelario, respecto del cual existe una gran confusión en muchas opiniones, que no comparto, cuando definen como un subsidio a la diferencia entre las retenciones al trigo y a las harinas.
- 8) La presencia temporal de nuestras exportaciones en los mercados internacionales explica una brecha mayor en desmedro de los precios FOB puertos argentinos respecto de los internacionales. Las diferencias captadas, principalmente para períodos de cosecha abundante, considerando desviaciones normales por razones propias de mercado, dan origen al subsidio a competidores externos que atenderán la demanda internacional que no estuvo en nuestro país y que se mide en U\$S 389 millones.
- 9) Aún sosteniendo el supuesto bastante irreal comentado en el punto 4), se confirma que el 64% (U\$S 2.958 millones) del costo total que los productores soportan, conforma el agujero negro del despilfarro y los beneficios para exportadores de trigo, harina y productores extranjeros.
- 10) Cuando expresamos los valores anteriores en toneladas de trigo, se puede apreciar con más facilidad lo disparatado de las medidas de intervención adoptadas. A esos efectos el Cuadro II, transforma el costo total de las medidas de intervención (U\$S 4.608 mill) en 19,6 mill de toneladas (4.608 / 235). Como el consumo interno de trigo fue de 17,7 mill de toneladas en las cuatro campañas, los productores

regalaron, por el costo que sufrieron, **1,9 millones de toneladas más que todo el trigo necesario para la mesa de todos los argentinos**. La relación 1,11 expresa dicha circunstancia convirtiendo las toneladas excedentes en el 11% del consumo total.

Cuadro II

Costo total de la intervención (en toneladas)	
1. Costo total de las DEX + REX	4.608 mill de U\$S
2. Precio promedio de trigo	235 U\$S / ton
3. Costo total DEX+REX en tons	19,6 mill de tons
4. Consumo interno total de trigo	17,7 mill de tons
5. Relación costo / consumo	1,1 mill de tons

El cuadro III denominado “test de eficacia y equidad de la intervención” (TEE), arroja un resultado de 2,8 que califica al sistema como “perversamente ineficaz e inequitativo”. Ello quiere decir que el costo total de la intervención fue 2,8 veces superior al objetivo logrado en materia de ingresos fiscales y atención a las necesidades de los pobres. Concretamente, se filtraron hacia los no pobres, exportadores de trigo y harina, y competidores extranjeros 12,6 millones de toneladas que regalaron los productores.

Cuadro III

Test de Eficacia y Equidad (TEE)*	
1. Costo total de las transferencias al fisco y a los pobres	U\$S 1.650 mill
2. Precio promedio de trigo	235 U\$S/tons
3. Costo del objetivo (fisco + pobres)	7 mill de tons
4. Costo total de las DEX + REX	19,6 mill de tons
5. Índice de eficacia y equidad (4/3)	2,8 (Pver. Inef. e inequitativo)

*Mide la relación entre el costo total de la intervención y el costo del objetivo específico que dio lugar a la intervención. Valores menores a 1 (eficacia perfecta) pierden eficacia e inferiores a 0,5 son completamente ineficaces. Valores superiores a 1 van perdiendo eficacia y ganando inequidad, de acuerdo con la siguiente escala.

0,90 a 1,05 - Eficaz

1,05 a 1,25 - Medianamente eficaz

1,25 a 1,50 - Ineficaz e inequitativo

1,50 a 1,75 - Altamente ineficaz e inequitativo

1,75 a 2,00 - Extremadamente ineficaz e inequitativo

>a 2 - Perversamente ineficaz e inequitativo

11) Si en lugar de considerar los costos y transferencias originados en operaciones efectivamente realizadas y declaradas (identidades o funciones inelásticas), hubiéramos calculado elasticidades de oferta y

demandas, los costos totales habrían aumentado, reduciéndose las transferencias a sectores del consumo e incorporándose una nueva categoría representada por otras actividades económicas que compiten por los factores de la producción.

El Cuadro IV expresa los efectos de las REX de las exportaciones de Maíz, es decir costos para los productores que se transfieren a los exportadores. Falta incorporar el efecto de las REX sobre los consumos.

Maíz: Restricciones cuantitativas a las exportaciones			
Año	REX (Millones U\$S)	Tn (Millones)	U\$S/Tn
2008/09	104	10,9	9,5
2009/10	135	15,7	8,6
Sub total	239	26,6	9,0
2010/11*	139	15,2	9,1
TOTAL	378	41,8	9,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Minagri. *La temporada 2010/11 se estimó en base a una exportación proyectada de 15,2 millones de toneladas.

Conclusiones

Se confirma lo indicado por la teoría económica y experiencias de intervención para abaratar la oferta de los alimentos, donde, finalmente, se generan beneficios a sectores no necesitados y grandes empresas. La consagración de inexplicables transferencias de ingresos y el despilfarro de recursos son los resultados observados.

Los ingresos fiscales se ven fuertemente disminuidos por las compensaciones, los precios de los alimentos siguen subiendo, la tasa de inflación compite por ser la mayor del mundo, se limita el uso de la tecnología y la plena expansión del interior del país, se subsidia a sectores no necesitados y económicamente fuertes, incluyendo a los productores extranjeros. ¿Para esto se diseñó la política del gobierno? ¿Puede haber tanta ignorancia e improvisación?

Los exportadores de trigo y maíz habrán obtenido subsidios por aproximadamente U\$S **1.000** millones al concluir la próxima campaña 2010/11 en la medida que no se modifique el tratamiento de los registros de exportaciones eliminándose toda limitación, cupo o restricción.

Esto no es neutral desde el punto de vista de la estructura de comercialización interna, pues semejante regalo, genera una competencia **absolutamente desleal** que sufren las empresas acopiadoras por parte de los acopios de las exportadoras y, en alguna medida, de las cooperativas exportadoras.

Bajo la excusa de “proteger la matriz de seguridad alimentaria y la mesa de los argentinos”, se ha montado un espectacular mecanismo de despilfarros y prebendas, que en algún momento merecerá el más condenable juicio de la historia. A tales efectos siento un enorme alivio al poder haber ordenado los conceptos expuestos y dar testimonio de ello en esta nota.

Raúl Dente