

A 10 AÑOS DEL CONFLICTO POR LA RESOLUCIÓN 125

BABINEC, F. J.¹⁰

RESUMEN: Después de la crisis económica de 2001-2002, la Argentina estableció un sistema de derechos sobre las exportaciones de granos conocidas comúnmente como retenciones, para desacoplar el precio interno de los mismos y de sus subproductos respecto a los valores internacionales, amén de contribuir sustancialmente a la recaudación fiscal. Un intento para modificarlas ante una suba de los precios internacionales por medio de una Resolución Ministerial (Res. 125/08) hace 10 años, provocó una serie de manifestaciones de rechazo y finalmente su derogación en julio de 2008. El nuevo gobierno que asumió en 2015 modificó el sistema gravando inicialmente sólo las exportaciones de soja, y disminuyéndolas gradualmente a una tasa del 0,5% anual. Con la crisis económica detonada a principios de 2018, se ha vuelto a modificar el sistema gravando el conjunto de exportaciones con una suma fija. Este sistema es objetado fundamentalmente con la premisa de su excepcionalidad, ya que Argentina sería el único país del mundo que lo aplica. En esta nota se revisa parte de la bibliografía existente, intentando demostrar que su empleo a nivel mundial y en el país dista lejos de ser excepcional, y se analiza el conflicto en sus dimensiones económica y política.

PALABRAS CLAVE: Soja, exportaciones, mercado interno, retenciones.

INTRODUCCIÓN: En Argentina, el debate sobre derechos de exportación, sobre determinados productos comúnmente retenciones, ha estado presente en los últimos 15 años, y recobrado vigencia en estos días. En general, estos instrumentos son criticados sosteniendo que no se emplean en otro lugar fuera de Argentina, y que sólo han sido utilizados por los gobiernos de Eduardo Duhalde (2001-2003) Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). En realidad, los gravámenes a las exportaciones están mucho más difundidos en el mundo de lo que se supone, y en nuestra historia se remontan al siglo XIX. Revisamos aquí su uso a lo largo de la historia del país y a nivel mundial, intentando responder a estas objeciones.

ANTECEDENTES: Es común atribuir a Adalbert Krieger Vasena, ministro de Economía del gobierno de facto encabezado por Juan Carlos Onganía entre 1966 y 1970, la introducción de las retenciones a las exportaciones con el fin de compensar el efecto de cambios en el valor de la moneda. Pero el uso de este u otros instrumentos que limitan o gravan las exportaciones de productos originados en el agro se remonta por lo menos a 1836. Otros mecanismos para amortiguar el efecto de las devaluaciones, como los tipos de cambio múltiples, fueron usados, por ejemplo, durante la presidencia de Arturo Illia (1963-1966). Argentina exporta principalmente productos provenientes del agro, los que en buena parte también son consumidos internamente. De ahí que sea deseable controlar el impacto de los precios internacionales y del movimiento en el tipo de cambio.

LAS RETENCIONES A NIVEL MUNDIAL.

Contrariamente a lo que se dice en muchos artículos y columnas de opinión económica, aproximadamente la cuarta

¹⁰ Facultad de Agronomía, UNLPam, y EEA Anguil "Ing. Agr. Guillermo Covas", INTA. Contacto: fbabinec@agro.unlpam.edu.ar / babinec.francisco@inta.gob.ar

parte de los países emplea mecanismos para limitar determinadas exportaciones, generalmente productos básicos. En mayor o menor medida, son países en desarrollo, y sólo tres pertenecen a América Latina: Argentina, Bolivia y Ecuador. Los países que restringen mayor cantidad de productos son Congo, Liberia, Senegal y Tanzania, y en 2008 les seguía Argentina. El producto más frecuentemente limitado es el arroz, y le siguen trigo, maíz y aceites vegetales. Sólo dos colocaron limitaciones para carnes bovinas, Argentina y Bolivia, y dos a fertilizantes, China y Rusia. Es decir, países productores y exportadores de alimentos emplean estos instrumentos de política económica sobre productos agropecuarios exportables, para asegurar la cobertura de la demanda interna, y también aportar recursos al fisco. En general se trata de un porcentaje sobre el valor exportado, pero puede ser una suma fija, lo que no es recomendado por los trabajos sobre el tema.

LOS CAMBIOS EN EL AGRO PAMPEANO A FINALES DEL SIGLO XX.

Más allá de las simplificaciones y el pintoresquismo de muchos discursos e interpretaciones difundidas en los días del conflicto, el agro argentino en general y el pampeano en particular han sufrido fuertes cambios tanto tecnológicos como organizacionales. La producción argentina de granos fue modificada por varios factores, como la revolución biotecnológica disparada a partir de la integración-absorción de la industria semillera por la farmacéutica y de agroquímicos y los avances en biología molecular, los cambios en la tenencia y distribución de la tierra en los años 90 por la crisis de pequeños y medianos productores, la disponibilidad de fondos dispuestos a invertir en la producción agropecuaria bajo nuevas formas como los *pools* de siembra, y la aparición de China

como un demandante cada vez mayor de materias primas a una escala planetaria. La soja pasó por lejos a ser el cultivo principal en la región pampeana, desplazando a producciones tradicionales como el maíz, e incluso a la ganadería y lechería, con la particularidad de que el grueso de la producción tiene como destino la exportación. Por el contrario, los otros granos tienen fuerte demanda interna, pero su producción y precio están en mayor o menor medida vinculados a los de la soja. Y por el lado de los sujetos involucrados en la producción agropecuaria, en lugar del mítico "gaucho" o "gringo" chacarero del siglo XX que vivía en su campo, o del "oligarca" que vivía en la ciudad gracias a sus rentas, apareció un conjunto diverso de agentes productivos, constituido por profesionales del ramo y de otras actividades, inversores, contratistas y proveedores de servicios e insumos para el agro (muchas veces descendientes de los "gauchos" y "gringos" originales). A esto se sumó un entramado de actividades vinculadas directa o indirectamente a la producción agropecuaria, y por lo tanto con fuertes intereses en la distribución de la renta. Nada de esto parece haber sido tenido en cuenta por quienes dirigieron el país en el primer decenio del siglo XXI, al intentar derivar al estado una parte de las ganancias extraordinarias que son producto de movimientos especulativos en el mercado mundial de "commodities". El conjunto heterogéneo de intereses vinculados a la producción agropecuaria antes descrito se consideró afectado por los cambios en el régimen de derechos de exportación, y privilegió su defensa frente a los del Estado Nacional.

TIPO DE CAMBIO Y RETENCIONES.

Según algunos autores como Ernesto Liboreiro, Lucio Castro y Luciana Díaz Freís, hay una relación entre la evolución del tipo de cambio y la

proporción que representan las recaudaciones por derechos de exportación en relación a los gastos públicos, como se evidencia en la Figura 1.

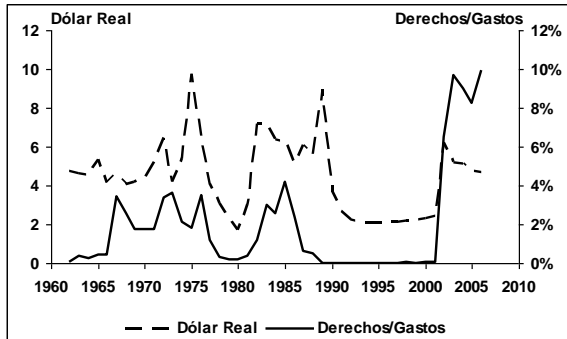


Figura 1. Evolución del tipo de cambio real y relación retenciones/gasto público en Argentina, 1962-2006 (Elaboración propia a partir de datos de Ferreres, 2010).

Las recaudaciones de tal origen ya tenían gran importancia como fuente de recursos para el fisco en el siglo XIX, y se han aplicado también durante buena parte del siglo XX. En 1930 fueron dejadas sin efecto, y en 1933 se implantó el impuesto a los réditos, un gravamen mucho más moderno y eficiente, que no desestimula la producción y mejora la equidad distributiva.

Como resultado de la salida del Régimen de Convertibilidad, en 2001-2 se produjo una fuerte devaluación y una corrida cambiaria, de la que se salió en gran medida mediante un sistema de retenciones a las exportaciones de granos, en franco ascenso desde fines de los años 90, lo que permitió desacoplar el precio interno de los internacionales para esos productos y sus derivados, y permitió recomponer las reservas del Banco Central., sumado a otras medidas sobre el flujo de capitales. Los altos precios internacionales de la soja, que no es consumida internamente salvo en una porción menor de la producción, y la expansión del consumo interno producto de la reactivación de la industria y el crecimiento de los servicios y el empleo

público hicieron que el sistema de retenciones funcionara sin demasiados cuestionamientos. Pero esta suerte de congelamiento de precios internos por las retenciones impactó negativamente sobre la producción de otros granos (trigo y maíz) y de carne vacuna. A esto se sumó la persistencia de una estructura económica desequilibrada de la que hablaba Marcelo Diamand en los años 70. Esta estructura lleva cíclicamente a una restricción externa, o sea la escasez de divisas necesarias para asegurar el funcionamiento de una industria dependiente cada vez más de insumos externos, en gran medida debido a la transnacionalización y globalización. De allí que el modelo económico del anterior gobierno alcanzó pronto sus límites. La suba de los precios internacionales dio lugar a un intento para modificar las retenciones para captar parte de esa rentabilidad extra por medio de una Resolución Ministerial, si bien el establecimiento de impuestos es resorte del Poder Legislativo, y el consecuente conflicto entre el gobierno y quienes se sintieron perjudicados por la medida.

LA RESOLUCIÓN 125.

Esta medida tomada en junio de 2008 por el Ministerio de Economía a cargo de Martín Losteau, establecía que los derechos de exportación aplicables a las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR, básicamente granos de cereales y oleaginosas y varios de sus subproductos, como mezclas, preparaciones alimenticias y demás productos que contuvieran aceite de soja, preparaciones a base de harina de trigo. Excluía ciertas pastas y preparaciones para la elaboración de tortas, bizcochuelos y productos de repostería. Las retenciones serían determinadas de acuerdo con una fórmula basada en el precio FOB de la mercadería.

Se establecía una escala creciente de retenciones calculadas sobre un valor básico y una alícuota marginal, lo que hacía que a partir de los 600 US\$ por tonelada el estado se quedaría con el 95 % del plus sobre dicho monto.

EL CONFLICTO.

El 1ro de julio de 2008, el precio internacional de la soja alcanzó un nuevo récord, valuándose en 596,3 dólares la tonelada de grano. De este modo, el precio de la soja se puso muy cerca de alcanzar la barrera de los 600 dólares, una situación que formó parte de los argumentos del gobierno para dictar la Resolución 125/08 y que los gremialistas rurales y algunos especialistas consideraban como poco probable, a comienzos de junio. El nuevo precio implicaba un aumento del 128 % (en dólares) desde comienzos del año 2007. Al día siguiente, efectivamente, el precio de la soja superó la barrera de los 600 dólares, al llegar a los US\$ 602. La Resolución 125 dispuso la movilidad de las retenciones siguiendo las fluctuaciones del mercado internacional, a la vez que estableció aumentos para la soja y el girasol, y reducciones para el maíz y el trigo, con descuentos adicionales si los granos eran exportados con valor agregado. La respuesta fue una sucesión de reuniones, asambleas y cortes de ruta en muchos lugares del país, que concluyeron con masivas movilizaciones. En ese contexto, y ante las críticas que despertó el dictado de la Resolución 125 por el Ministerio de Economía, el gobierno envió un proyecto de ley que proponía su ratificación, y la de las normas modificatorias o complementarias, como el régimen de compensaciones a pequeños productores de soja o girasol, establecido por la Resolución 284/08, y las dispuestas por Resolución 285/08 para el transporte de granos oleaginosos (soja y

girasol) producidos en las provincias extrapampeanas.

En la Cámara de Diputados la Resolución 125/08 fue ratificada, lo que fue celebrado por el gobierno, que logró la sanción del proyecto elaborado por el bloque oficialista, y por las entidades rurales, que tuvieron un alto apoyo parlamentario, y vieron la posibilidad de obtener nuevas concesiones en la Cámara de Senadores. Allí, la votación terminó con un empate en 36 votos, que debió desempatar el vicepresidente de la Nación, Julio C.C. Cobos, de acuerdo al art. 57 de la Constitución Nacional. Contra lo que se supone debe hacer el vicepresidente en tanto integrante del Poder Ejecutivo, Cobos votó contra el proyecto del oficialismo, lo mismo que 13 senadores del oficialismo, en algunos casos presionados por manifestaciones frente a sus hogares.

La respuesta ante esta situación inédita que estuvo a punto de desestabilizar al gobierno, fue dispar. Para Luciano Miguens, presidente de la Sociedad Rural Argentina, era el fin del conflicto, mientras que Eduardo Buzzi, presidente de la Federación Agraria Argentina, no era suficiente, pues debía haber un tratamiento diferencial para pequeños productores, mientras que Mario Llambías, líder de Confederaciones Rurales Argentinas, cuestionó que no se estableciera un plazo para derogar la resolución. Por su parte, Alfredo de Ángeli, un dirigente regional que alcanzó gran popularidad llegando posteriormente a ser senador nacional por la nueva alianza que gobierna actualmente, sostuvo que la derogación no resolvía nada. La caída de la Resolución 125 fue acompañada por una inmediata baja del precio de la soja de 558 a 540 dólares (3,22 %).

SITUACIÓN ACTUAL.

El gobierno que asumió en 2015 modificó el sistema dejando sólo

retenciones a las exportaciones de soja, que han ido disminuyendo gradualmente a una tasa del 0,5% anual. Estas modificaciones de las retenciones han restado a las arcas fiscales anualmente una suma que se estima en 10 mil millones de dólares, cifra significativa si se la compara con los 40 mil millones del déficit fiscal anual, y ataron el precio de muchos componentes de la canasta básica de alimentos a su precio internacional. En general, se considera que el impacto sobre la producción fue positivo, ya que aumentaron las superficies sembradas y la producción de maíz y trigo, aunque las tendencias ya eran crecientes a partir del conflicto (Figura 2).

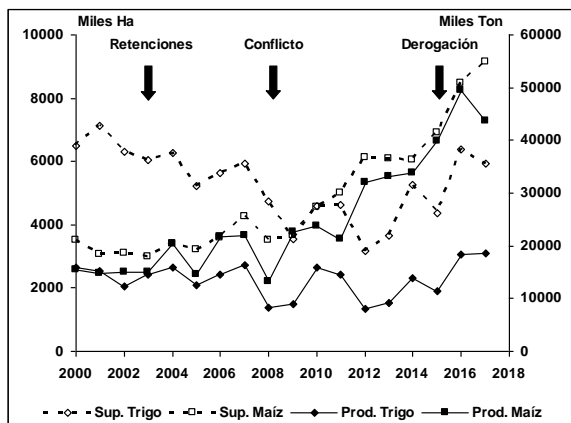


Figura 2. Evolución en el período 2000-2017 de la superficie sembrada y la producción de trigo y maíz (Elaboración propia en base a datos de la Bolsa de Cereales de Rosario).

Otras actividades relacionadas, como la producción de cerdos y la avicultura sufrieron aumentos en sus insumos y fueron afectadas negativamente. Por otro lado, los gremialistas rurales han sostenido que los productores pequeños y medianos trabajan hasta 300 días al año sólo para pagar los impuestos, y en algunos casos a pérdida pura. En el conjunto de la economía, otras medidas tomadas por el actual gobierno como la eliminación de la obligación de liquidar las divisas

provenientes de las exportaciones aumentaron el déficit comercial, y volvieron a poner en la mesa de discusión las retenciones. Finalmente, en agosto de 2018 fueron reimplantadas sobre todas las exportaciones, como una suma fija para enfrentar la nueva crisis.

REFLEXIONES FINALES: Las retenciones u otras herramientas que morigeran los efectos de las recurrentes devaluaciones del peso argentino, han permitido en muchos períodos financiar parcialmente los gastos del Estado, y evitado el traslado de los precios internacionales de productos elaborados a partir de granos y oleaginosas. No obstante ello, la característica de Argentina de contar con una estructura desequilibrada, con una industria cada vez más dependiente en una parte significativa de insumos importados, indica que la solución del estancamiento que padece el país requerirá otras medidas tales como el control del flujo de capitales y de las importaciones, y el desarrollo de industrias que agreguen valor a los productos del campo.

RECONOCIMIENTOS: Esta nota resume aportes de diversas fuentes a veces de difícil acceso, para intentar ordenar conceptos; las opiniones aquí vertidas son de mi exclusiva responsabilidad y no representan la opinión de las instituciones a las que pertenezco. Estoy en deuda con mis alumnos de la Licenciatura en Administración en Negocios Agropecuarios por haberme introducido en la temática, con mis amigos de Centro Pampeano de Estudios Sociales y Políticos por las discusiones interminables sobre la economía y política del país y de La Pampa, y con Valeria Hernández por los aportes bibliográficos. Agradezco los aportes de dos revisores que mejoraron sustancialmente el original.

BIBLIOGRAFÍA:

ARRIGO, M. (2018). Una década de la 125: el año en que se sembró la grieta. <https://www.lacapital.com.ar/economia/una-decada-la-125-el-ano-que-se..>

BASUALDO, E. M. (2008). El agro pampeano: sustento económico y social del actual conflicto en la Argentina. Cuadernos del CENDES, 25(68):29-54. Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.

BASUALDO, E. M. y N. ARCEO (2009). Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles. En: La crisis mundial y el conflicto del agro (E. Arceo, E. Basualdo & N. Arceo, eds.), pp. 51-83. Editorial La Página, Buenos Aires.

Bolsa de Comercio de Rosario (2010). Anuario Estadístico 2010. Bolsa de Comercio de Rosario, Rosario, Argentina, 74 pp.

Bolsa de Comercio de Rosario (2017). Anuario Estadístico 2017. Bolsa de Comercio de Rosario, Rosario, Argentina, 74 pp.

BURGOS, M.; MATTOS, E. y A. MEDIA (2015). Una nueva articulación. Página 12. <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/economia/2-272423-201...>

CADENAZZI, G. (2016). La rentabilidad de la soja post 125. Análisis de los costos y ganancias en la zona más fértil. El Aromo 44, 26.

CASTRO, L. y L. DÍAZ FREÍS (2008). Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo. Documento de Trabajo CIPPEC N° 14.

DIAMAND, M. (1972). La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio. Desarrollo Económico 12(45): 25-47.

FERRERES, O. (2010). Argentina: 100 años en cifras. Revista Cultura Económica XXVIII (79): 67-74.

FERRERES, O. (2010a). Dos siglos de Economía Argentina. Fundación Norte y Sur-El Ateneo, Buenos Aires, 769 pp.

Fundación INAI (2008). Limitaciones a las exportaciones. Análisis legal desde el punto de vista del derecho internacional público. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, Sep. 2008, 36-42. <http://inai.org.ar/?p=1144>

GARCÍA, M. y P. LOMBARDO (2016). Contratistas rurales y cambios en la estructura agraria pampeana. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios 44:101-127.

GRAS, C. y V. HERNÁNDEZ (2016). Hegemony, Technological Innovation and Corporate Identities: 50 Years of Agricultural Revolutions in Argentina. Journal of Agrarian Change, 16 (4): 675–683.

HERNÁNDEZ, V. y J. MUZLERA (2016). El contratismo y su integración al modelo de agronegocios: producción y servicios en la región pampeana. Mundo Agrario, 17 (34), e005.

IIERAL (2010). Editorial: Los recursos extraordinarios representan casi 35% del Gasto Primario Nacional. Informe de Coyuntura del IIERAL, 19 (633):2-10.

LETCHER, H. y J. STRADA (2017). Comentarios sobre la reforma fiscal. CEPA, Buenos Aires. 9 pp.

MORENO, M. (2014). Los sujetos sociales en el agro pampeano actual. Estudio de caso en el partido de Pehuajó (provincia de Buenos Aires, Argentina). Trabajo y Sociedad 22:15-36.

SCIALETTA, C. (2017). La recaída neoliberal. Capital Intelectual, Buenos Aires, 157 pp.

VALLE, H. (2011). Marcelo Diamand y los debates de su época. En: Ensayos en Honor a Marcelo Diamand (P. I. Chena, N. E. Crovetto y D. T. Panigo, Coord.), Miño Dávila, Buenos Aires, Cap. 7, p. 111-128.

Villar Araujo, Carlos. 1970. Hace una larga angustia. Primera Plana 407:120-126.

Fuentes en Internet:

Resolución 125:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegIntern/anexos/135000-139999/138567/texact.htm>

Cronología del conflicto:

<https://www.lanacion.com.ar/2112935-a-10-anos-del-conflicto-por-la-125-lo-que-nunca-se-conto-de-la-pelea-entre-el-campo-y-el-gobierno-de-cristina-kirchner>