

La experiencia internacional en los derechos de exportación al sector agropecuario

Los impuestos a las exportaciones que aplican los diferentes gobiernos se imponen sobre el comercio de diversos productos. Pueden ser aplicados como un porcentaje del valor del producto o como una tasa fija sobre una unidad física del producto. En el caso argentino, la instrumentación es ad valorem.

Los países que utilizan impuestos a las exportaciones son cuestionados porque se considera que están reforzando la tendencia alcista de los precios, al castigar la participación de ciertos productos en el comercio mundial, perjudicando principalmente a los países importadores más pobres.

Mientras la mayoría de los países que recurren a este instrumento tributario, lo hacen en bienes puntuales, la Argentina hace una aplicación masiva desde el año 2002, sobre una gran cantidad de productos del sector agroindustrial, con elevadas alícuotas móviles fijas entre el 5% y el 15%.

Diversos factores de carácter estructural, han generado una escasez relativa de alimentos a nivel mundial, que al ser analizada en términos de la relación stock/consumo, en los últimos dos años, se encuentra en los niveles más bajos de la historia. Como consecuencia de este desequilibrio entre oferta y demanda, se produjo un importante incremento en los precios de los principales productos agropecuarios. En este contexto, el alza en el valor del petróleo y la crisis financiera de los EE.UU., potenciaron el incremento en el valor de los alimentos a nivel global, fenómeno que en la actualidad está ocasionando presiones inflacionarias en varios países.

En este escenario, algunos de los países exportadores de commodities agrícolas, comenzaron a utilizar instrumentos de política económica basados en restricciones cuantitativas a las exportaciones, controles de precios e impuestos a la exportación, con el objeto de mantener abastecido los mercados internos y a la vez forzar una reducción en los precios de los alimentos en sus economías.

El perfil del presente informe pondrá énfasis en indicar los países que emplean impuestos a las exportaciones, la argumentación a su implementación y la interpretación de los mismos bajo un enfoque comparativo con el caso argentino. La fijación de este tipo de impuestos y sus modificaciones usualmente dan lugar a discusiones, por lo general asociadas a distintas visiones sobre sus impactos e implicancias.

En virtud del convulsionado escenario político-social que experimenta desde marzo del presente año la Argentina, cuando se implementó sobre el sector agrícola un sistema móvil de derechos de exportación, el análisis positivo y normativo de los impuestos a las exportaciones agropecuarias, permitirá clarificar la situación actual y plantear las posibles consecuencias que se pueden presentar en el corto y mediano plazo.

Países que aplican impuestos a la exportación en el sector agropecuario

En la actualidad, los principales países competidores de Argentina no aplican impuestos a las exportaciones agropecuarias. La Unión Europea, EE.UU. o Canadá, que subsidian la producción agropecuaria y los que no lo hacen como Brasil, Australia, Chile y Nueva Zelanda, no utilizan este instrumento que distorsiona el comercio internacional, porque dificulta la posición de los países importadores de alimentos.

Los impuestos a las exportaciones que aplican los diferentes gobiernos se imponen sobre el comercio de diversos productos. Pueden ser aplicados como un porcentaje del valor del producto (impuesto ad valorem) o como una tasa fija sobre una unidad física del producto (impuesto específico). En el caso argentino, la instrumentación de este impuesto es ad valorem y a su vez es móvil, es decir el porcentaje varía en el mismo sentido que lo hacen las cotizaciones de los productos agrícolas, mecanismo que sólo fue utilizado por Papúa Nueva Guinea en 1999 sobre los troncos que se producían en el sector forestal.

Según datos de la FAO (Food and Agriculture Organization) perteneciente a la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y de la OMC (Organización Mundial del Comercio), quienes recurren a impuestos a las exportaciones son en su mayoría, países en desarrollo y países menos adelantados (según interpretación de la OMC).

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

La OCDE¹, analiza los informes del mecanismo de Revisión de Políticas Comerciales (Trade Policy Review por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a fin de identificar aquellos países que utilizan derechos de exportación. En el presente informe se consideran los productos agrícolas, que se definen como aquellos incluidos en el art. 2 del "Acuerdo sobre la Agricultura" de la OMC. Aceptando esta metodología, se pueden mencionar los países (Cuadro 1) que aplicaron este instrumento, completándose el análisis de los TPR (Trade Policy Review) hasta el año 2004, con el objeto de informar cual fue la experiencia internacional hasta ese momento. En el caso de Argentina se utiliza como fuente su legislación interna, y en el de China los derechos de exportación consolidados en el Protocolo de aprobación a la OMC.

Las razones por las cuales estos países, aplican derechos de exportación se fundamentan en diversas cuestiones, que a priori se pueden definir como muy heterogéneas entre sí. Por la información que se desprende de los informes de la OMC, se pueden mencionar entre los principales orígenes, la implementación temporal por razones fiscales, la financiación para actividades de promoción, por presiones de grupos de interés, por necesidades fiscales permanentes, para financiar fondos compensadores de precios y para cumplir con tratados de comercio internacional. Algunos de estos países lo hacen de manera discrecional y otros mediante una ley.

² Financial Times, 13 de abril 2008.

A partir de un relevamiento publicado², la actual crisis mundial de alimentos y su consecuente incremento de precios, indica que la Argentina, Paraguay, Bolivia y Kazajstán son los países más beneficiados por el impacto de los alimentos en su balanza comercial. De estos países, sólo Kazajstán y la Argentina implementaron derechos de exportación. El primero sólo para el caso del trigo, mientras que Argentina mantiene elevados derechos de exportación para los granos y derivados, carne, leche, frutas y otros productos.

Como consecuencia de la crisis mundial mencionada anteriormente, otros países comenzaron a implementar este instrumento de política económica. Durante los años 2007 y 2008, la cantidad de países que se inclinaron por los derechos de exportación se incremento considerablemente.

Países que aplicaron derechos de exportación a productos agrícolas o derivados hasta 2004

PAIS	PRODUCTOS AFECTADOS
Argentina	Cereales, oleaginosas, harinas y aceites. Otros productos agrícolas, carne, cueros y productos orgánicos
Brasil	Castañas, tabaco (destinos especiales), cigarrillos (regiones determinadas)
Burundi	Vegetales frescos, harinas, cereales, té, granos de café verde, cueros y pieles crudas
China	Anguilas vivas, oleína, huesos, polvo de huesos, cueros crudos.
Colombia	Café
Costa Rica	Bananas
Fiji	Azúcar
Ghana	Coco
Güatemala	Café
Guinea	Todos los productos
Guyana	Azúcar sin refinar, melaza y fauna silvestre
Indonesia	Palma, aceite de palma crudo y derivados, oleína cruda y refinada.
Malawi	Azúcar, té y tabaco (se aplican temporalmente)
Marruecos	Maíz y fibras vegetales
Mozambique	Castañas
Nigeria	Cacao
Pakistán	Huesos sin moler y molidos, cueros y pieles crudas
Sri Lanka	Té y derivados, coco y derivados, cueros y pieles
Saint Kitts y Nevis	Animales vivos y algodón
Tailandia	Arroz, cueros crudos, polvos y desechos para producir cuero
Turquía	Avellanas
Uganda	Café
Uruguay	Lanas y carnes

Cuadro 1

Fuente: Elaboración propia en base a informes del Trade Policy Review de la OMC y OCDE

Pero la Argentina, no los utilizó de la misma manera que el resto. A partir de lo mencionado anteriormente, los datos que surgen del cuadro 2 y la información publicada por el Ministerio de Economía de La Nación, se deduce que mientras la mayoría de los países que recurren a este instrumento tributario, lo hacen en bienes puntuales, la Argentina hace una aplicación masiva desde el año 2002, sobre una gran cantidad de productos del sector agroindustrial, con elevadas alícuotas móviles (granos, derivados y lácteos) y alícuotas fijas entre el 5% y el 15% para el resto de los productos, situación que se puede comparar sólo con Guinea, que aplicó derechos de exportación a todos los productos agrícolas.

En el comercio agrícola internacional, los países que utilizan impuestos a las exportaciones son cuestionados porque se considera que están reforzando la tendencia alcista de los precios, al castigar la participación de ciertos productos en el comercio mundial, perjudicando principalmente a los países importadores más pobres. Además, se afirma que no habría incentivos para aumentar la producción, incrementando la escasez alimentaria actual, que en base a los organismos internacionales, se mantendrá por un largo período de tiempo.

Importancia de los impuestos a la exportación en la recaudación tributaria

En la Argentina, los impuestos a la exportación de bienes representan una parte muy importante de la estructura tributaria total. Tal es así que el superávit fiscal primario es sostenido en una proporción muy importante, por este impuesto distorsivo. En el mismo sentido, las proyec-

Principales países que aplican derechos de exportación a productos agrícolas o derivados

Años 2007-2008

PAIS	PRODUCTOS AFECTADOS
Argentina	Granos y derivados, carne, leche, frutas, hortalizas, miel, arroz, productos orgánicos
Croacia	Maíz y trigo
India	Arroz y aceite de Palma
Malasia	Aceite de palma
Costa Rica	Bananas
Rusia	Trigo y cebada (hasta 1º julio 2008)
Ucrania	Trigo
Congo	Alimentos
China	Arroz, maíz, sorgo, mijo, soja, trigo, cebada, avena y harinas (a partir del 1º de enero de 2008)
India	Arroz
Kazajstán	Trigo
Pakistán	Trigo y arroz

Cuadro 2

Fuente: FAO, Ministerio de Economía de la Nación y OMC

nes indican que este tributo, representará más del 15% de la recaudación nacional total para el año 2008 (ver Gráfico 1), situación que no tiene correlación con la experiencia internacional moderna en términos de recaudación tributaria.

En el mundo moderno, no es avalado el uso de impuestos a la exportación como fuente importante de recursos fiscales, sólo en Rusia, país que grava sus ventas de petróleo al exterior, los impuestos a las exportaciones tienen un peso mayor que en Argentina.

En los últimos siete años, por este impuesto se recaudaron cerca de U\$S 30.000 millones, en la Argentina. Tras la crisis del 2001, los derechos a la exportación promedio fueron de 10% a las ventas de granos al exterior. Unos meses después, se incrementaron hasta niveles promedios cercanos al 23,5%, cifra que se mantuvo durante cuatro años. A comienzos de 2007, este valor trepó al 27% y en noviembre del mismo año, hasta el 32% promedio, entre los principales

Gráfico 1

Fuente:
Fundación
Unidad.





Gráfico 2

Fuente: Fundación Unidad.

granos. En marzo del año 2008, se implementó un sistema de retenciones móviles, con una alícuota marginal que llegaba al 95% y al mismo tiempo, se incrementaba el tributo a las ventas agrícolas hasta niveles en torno al 45%. Esta evolución de las alícuotas y la posterior instrumentación de un sistema móvil, no tiene correlato en la historia reciente mundial.

En el Gráfico 2 se puede apreciar que entre los países en los que los impuestos a las exportaciones tienen una importancia considerable, no se encuentran los más desarrollados. En este mismo gráfico, por una razón de acceso a la información, se consideran todos los derechos de exportación y no sólo los relacionados con el comercio agropecuario. No obstante esto, el aporte del sector agrícola y derivados en la recaudación por este concepto, es mayoritaria en la los países mencionados.

Consideraciones finales

Por lo mencionado en el presente informe, no existe en otra economía del mundo, experiencias como la argentina, en lo referido a la implementación de los derechos de exportación. Es un impuesto que a nivel internacional, no tiene adeptos entre los países desarrollados, sólo en casos excepcionales, se lo ha utilizado para solucionar problemas comerciales entre países, aunque sólo en productos específicos. La experiencia nacional reciente, refleja que se ha recurrido a este tipo de impuesto, en una situación de emergencia para equilibrar las cuentas públicas en el año 2002. A partir de ese período, este mecanismo de recaudación ha ocupado un lugar fundamental en la estructura tributaria, por lo que plantear su modificación o eliminación se convierte en una tarea de extrema dificultad, aunque necesaria para eliminar las distorsiones que en la economía genera. El carácter masivo al que ha llegado este instrumento, lo hace aún más complejo.

Los países que han aplicado este impuesto en productos agrícolas, son los que se encuentran en el grupo de países en desarrollo (PED) y los menos adelantados (PMA), según la clasificación de la OMC. En estos países, se considera la utilización de este impuesto por las características propias de esas economías, donde la posibilidad de recaudar recursos para el funcionamiento del estado, de manera eficiente y en cantidad, es limitada. ■