

Impuestos y subsidios en el mercado del trigo

Por Juan Manuel Garzón

jgarzon@ieral.org

En estos días el gobierno analiza la posibilidad de subsidiar a los productores de trigo. El subsidio sería para cubrir la diferencia entre el precio que está en condiciones de pagar la demanda y el precio que efectivamente está pagando.

Esta medida terminaría por completar un esquema muy particular de intervención pública en el mercado del trigo, donde convivirían simultáneamente: impuestos, subsidios, precios máximos ("acordados") y restricciones a la exportación.

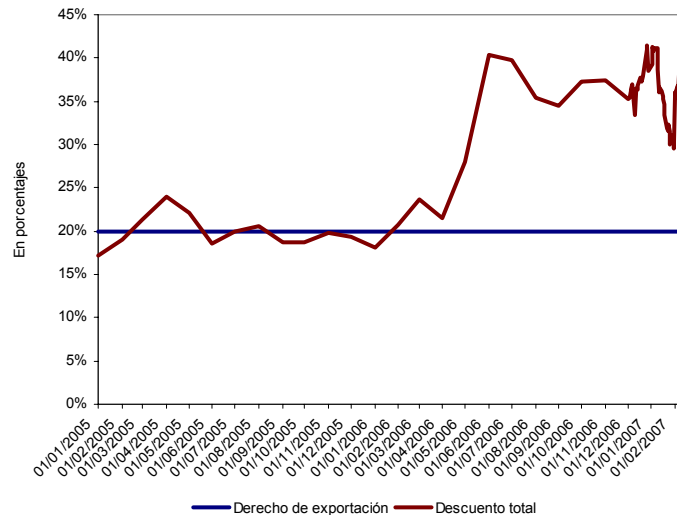
El subsidio cuya aplicación se está evaluando sería para mejorar el precio que reciben los productores y compensar, en parte, los impuestos, los precios máximos y las demás distorsiones que afectan al mercado.

Cabe preguntarse por qué no reducir los impuestos, eliminar los precios máximos o las restricciones a la exportación, si se desea mejorar el precio que reciben los productores. La respuesta tiene que ver con un objetivo muy caro para la actual política: controlar los precios internos, en este caso del trigo, de manera tal que no se genere presión en los costos de las industrias que producen alimentos.

El gobierno había dispuesto recientemente un esquema de subsidios dirigido a la industria molinera, pensado con dos propósitos: a) atenuar el aumento de costos que ésta podía sufrir si el trigo se incrementaba en el mercado interno; b) mejorar el precio que recibían los productores por el trigo, que se encuentra desfasado desde hace ya un año. Este esquema de subsidio no ha tenido que entrar en vigencia debido que, a pesar de éste, el trigo no ha recuperado el valor que debería tener. Podría decirse que el objetivo a) se ha cumplido "sólo", y no así el objetivo b), en función de que el precio del trigo sigue estando rezagado.

El nuevo esquema que se discute, este de subsidio a los productores, vendría a complementar / sustituir al programa de subsidios a la industria, que como se refiriera anteriormente no logró uno de sus objetivos, el de mejorar el precio que reciben los productores por el trigo. Debe advertirse que este nuevo esquema, de ser implementado, tendrá un costo de administración y gestión mucho más alto que el anterior, dado que en un caso se debía subsidiar a un grupo relativamente reducido de empresas, mientras que en este que se propone habría que subsidiar a un grupo muy atomizado de productores.

El mercado del trigo: Derechos de exportación y descuento total sobre precio de mercado



Fuente: Elaboración propia con datos de SAGPyA.

En la actualidad el trigo sufre un descuento del 35% de su valor de mercado (en algunos días llegó al 40%). Es decir, sin la intervención del gobierno en el mercado del trigo, el precio interno de este grano sería un 35% más alto que el actual. El mismo descuento que generaría un derecho de exportación con una tasa del 35%. Es importante advertir esto último, en particular, cuando se hacen comparaciones entre granos: la soja tiene una retención (legal) del 27,5% (y un descuento efectivo cercano a ese valor), el trigo una retención (legal) del 20% pero su precio se encuentra en un nivel "como" si tuviera una retención del 35%. ¿Qué grano soporta la mayor carga? ¿El trigo o la soja?

Dado un descuento del 35% y una retención legal del 20%, esto implica que se está produciendo una transferencia de ingresos desde los productores hacia el fisco (equivalente al 20% del valor exportado), y hacia los compradores de trigo (industria molinera y exportadores). Veamos cada caso.

Los exportadores compran el trigo con un descuento del 35% y lo venden con un descuento del 20%. En el año 2006, seis empresas concentraban básicamente el negocio de exportación de trigo. Sus ventas al exterior representaron el 81,4% del volumen total de trigo exportado, unas 7,6 millones de toneladas. En el mercado participan además al menos 30 empresas exportadoras más. Dada la cantidad de jugadores en el mercado de exportación, sorprende que no haya suficiente competencia como para reducir esa brecha que se ha generado entre lo que vale el trigo en el mercado interno y lo que debería valer.

La industria molinera, por su parte, compra el trigo con un descuento del 35%, lo procesa y lo vende básicamente como harina. Sus costos están claramente subsidiados. ¿Está siendo promovida la industria molinera? No necesariamente, si se contempla todo el esquema de intervención del gobierno.

El punto es que la industria molinera tiene sus costos subsidiados pero sus productos se venden en el mercado interno a precios "acordados"; es decir, la industria se beneficia por el lado de los costos pero resigna ingresos por el lado de las ventas; los precios "acordados" generan, entre otras cosas, que las empresas más eficientes "dejen de ganar" (desde el momento en que el precio acordado "por definición" es menor al que debería prevalecer) y que las más ineficientes sufran pérdidas (por el mismo motivo); bajo este contexto, el subsidio que se está concediendo puede llegar a compensar justo, de más o de menos, este efecto que generan los precios máximos.

Ahora bien, si la industria molinera tiene la posibilidad de vender afuera (lo cual depende hoy menos que antes de las condiciones propias de la empresa y más de la voluntad del gobierno) este esquema la beneficia claramente, dado que su principal insumo está siendo subsidiado en una magnitud mayor a la que está siendo penalizada la harina de trigo en la exportación (la retención sobre la harina es del 5%, mientras que el subsidio sobre los costos, para un trigo con un descuento del 35%, puede representar entre el 20% y el 25% de éstos).

De todos modos, se necesita de un análisis más profundo para determinar el saldo de la intervención pública en la industria molinera, y en definitiva lo más importante, si ésta logra incrementar en forma sustentable la tasa de inversión en la actividad.

Nótese que si el trigo pagase el 35% para ser exportado, la industria seguiría comprando el trigo al mismo precio al que lo está pagando en la actualidad. No se beneficiaría de este cambio en la política arancelaria. No sería el caso de los exportadores. La suba de retenciones sobre el trigo haría desaparecer la renta que hoy se les presenta, que se transferiría automáticamente al Estado. Respecto de la situación actual, la suba de retenciones mantendría sin cambios el escenario de la industria y de los productores, afectaría a los exportadores y beneficiaría al Estado.

Por último, el gobierno habría comprendido que el productor de trigo está siendo excesivamente penalizado por la política pública. Es saludable entonces que haya decidido encontrar la manera de mejorar los ingresos de los productores. Pero debe ser muy cuidadoso en los instrumentos que utiliza con este propósito. El esquema de subsidio a la industria parece a priori un mejor mecanismo que el que se pretendería establecer de subsidio al productor, en particular, por los elevados costos de implementación que tendría el segundo esquema. Debe advertirse que el esquema de subsidio a la industria no logró cumplir con sus fines por diversas circunstancias, pero básicamente debido a que no fue acompañado de un mecanismo que genere más competencia entre los demandantes de trigo, fundamentalmente, en el mercado de exportación.