Pensar

8 de abril 2014

Propuesta de Política Agroindustrial

Fundación Pensar - PRO

INTRODUCCION

Este documento contiene el resumen de tres años de trabajo de la Fundación Pensar y PRO en temas de agroindustria. Se presentan brevemente los ejes de nuestra visión de país, donde la agroindustria es un verdadero motor para el desarrollo. Luego se explicitan nuestras propuestas de gobierno y se ponen a disposición documentos técnicos que explican y fundamentan dichas propuestas. Esta visión y estas propuestas son nuestros compromisos de política pública hacia el período 2015-2019.

Ing. Mauricio Macri

Área de Agroindustria – Equipo Planes de Gobierno: Anchorena, José; Bernaudo, Guillermo; Domínguez, Andrés; Guardarucci, Isidro; López Barrios, Juan Cruz; Massia, Santiago; Miguens, Luciano; Sarquis, Leonardo; Srodek, Jorge; Torello, Pablo.

Mesa Agroindustrial de la Fundación Pensar. Coordinación: Bullrich, Esteban. Integrantes**:** Baldassi, Horacio; De Angeli, Alfredo; Etchevehere, Juan Diego; González, Gladys; Gribaudo, Cristian; Mac Allister, Carlos Javier; Roulet, Néstor; Scaglia, Gisela; Torres del Sel, Miguel; Schmidt-Liermann; Cornelia; Sturzenegger, Federico; y otros asesores de legisladores y referentes del PRO.

DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS

"Capítulo Agroindustrial" de Planes de Gobierno 2015. (Incluye perspectivas globales, oportunidades para Argentina, diagnóstico de políticas públicas y detalles sobre propuestas).

"Derechos de exportación a la cadena agroindustrial: efectos sobre la recaudación tributaria de una reducción gradual de tasas entre 2010 y 2014" (José Anchorena, 19/08/2010).

"Coyuntura Agroindustrial" (Ficha de Desarrollo Económico para visita Expoagro - Marzo 2014).

Estos documentos se encuentran a disposición de los interesados. Contactarse con Fundación Pensar.

Antecedentes del trabajo de Fundación Pensar

La Fundación Pensar en todas sus áreas de trabajo cree y ejecuta la multidisciplinariedad, el diálogo con los actores involucrados o afectados en las políticas públicas, el análisis de las últimas novedades académicas o de investigación, la recolección de datos y la participación en eventos, todo ello con una visión desde las políticas públicas y pensando en una gestión nacional. En ese sentido, el Área de Agroindustria se conformó en 2010 y ha tenido varios hitos, de los cuales los siguientes son los más destacados.

Reuniones privadas con referentes sectoriales, empresarios, políticos y académicos.

Reuniones de referentes para la discusión de los avances de las propuestas. Han estado en la Fundación Pensar como expositores o como participantes de exposiciones hechas por nuestro equipo expertos como Santiago Sáenz Valiente, Marcelo Regúnaga, Gustavo López y Santiago del Solar Dorrego, entre otros. La última reunión fue en diciembre de 2013).

Participación en el debate público. Presentamos nuestras propuestas en eventos como Expoagro, la Exposición de la SRA y AAPRESID, y presentamos nuestras ideas y propuestas en medios especializados.

Interacción permanente con otros espacios político-partidarios. Todas estas propuestas han sido validadas y discutidas con el GAPU AGRO, un espacio técnico-político cuyo foco es la generación de políticas públicas concretas. Fundación Pensar tiene participación activa en GAPU-AGRO, junto con técnicos que participan o han participado en la UCR, Unión Celeste y Blanco, Unión por Todos, Peronismo Federal, Coalición Cívica-ARI y PRO. También interactuamos de manera permanente con el Equipo Técnico Nacional Agropecuario de Unión por Todos.

Desayunos con empresarios. Durante 2013 organizamos tres desayunos de trabajo entre el Jefe de Gobierno y empresarios del sector agroindustrial (granos y aceites), sector ganadería vacuna y frigoríficos y sector alimentos y bebidas.

Conformación de la Mesa de Agroindustria de la Fundación Pensar. Convocada por Esteban Bullrich, la mesa trabaja desde febrero de 2014 con la participación de todos los legisladores nacionales del PRO relacionados con el tema, sus asesores, el staff de Fundación Pensar y otros miembros del equipo externo, con reuniones de trabajo semanales para colaborar con los planes de gobierno, la generación de insumos para la acción política y el soporte legislativo.

Presentación al Jefe de Gobierno de la primera versión de estas propuestas (diciembre de 2012).

Presentación a la Vice-Jefa de Gobierno de una versión actualizada y corregida de estas propuestas (marzo de 2014).

Visión: la agroindustria, motor de un modelo de desarrollo

Los dos objetivos básicos de un modelo de desarrollo nacional son aumentar la producción económica y que toda la población se beneficie con ese desarrollo. El sector agroindustrial, que incluye al sector agropecuario pero lo excede largamente a través del desarrollo de las cadenas de valor, puede ser uno de los motores fundamentales para alcanzar esos objetivos. Varios países desarrollados (definidos como países de alto ingreso per cápita y equitativa distribución del ingreso) basan buena parte de su estructura productiva y sus exportaciones en recursos naturales; por ejemplo, Australia, Nueva Zelandia, Noruega, Canadá, etc.

El desarrollo agroindustrial buscado tendrá varios efectos positivos. Por un lado, aumentará el empleo con salarios altos. Por otro, el desarrollo se dará en todo el territorio del país, lo que permitirá que municipios y provincias converjan en sus niveles de vida con las zonas más prósperas.

El modelo que proponemos tiene como objetivo abastecer tanto exportaciones crecientes como consumo interno. Un fuerte aumento de la producción y de su valor permitirá este doble objetivo, asegurando el abastecimiento alimentario a precios razonables y el crecimiento del ingreso de divisas. Esta sinergia será la verdadera defensa de la *mesa de los argentinos*. Este desarrollo productivo tendrá su contraparte en desarrollo social, representado por el acceso a la educación, la salud, la vivienda y a servicios varios, lo que será tanto causa y efecto del agregado de valor.

Esta propuesta abarca a todas las cadenas productivas alimentarias y agroindustriales basadas en recursos naturales, incluyendo a las oleaginosas, carnes (bovina, aviar, porcina, ovina y caprina), lácteos, cereales, vitivinícola, maderera, frutícolas, hortícolas, arrocera, azucarera, algodonera, yerbatera, del tabaco, del té, del olivo, de la pesca, etc. Cada una de esos productos tiene encadenamientos hacia atrás (insumos tales como maquinaria, fertilizantes o semillas) y encadenamientos hacia adelante (tales como transporte, industrialización, biocombustibles, alimentos, comercialización, etc.) Cada una de las cadenas presenta problemáticas idiosincráticas pero también algunas características comunes. En este documento nos referimos a estas últimas.

El modelo de desarrollo que proponemos incluye no solamente el crecimiento de la agroindustria de escala comercial e inserción a los mercados mundiales, sino también la llamada agricultura familiar. Esta es la agricultura de pequeña escala, con mano de obra familiar y gran porción de producción para consumo local. La agricultura familiar requiere de políticas específicas y focalizadas que promuevan las capacidades productivas y comerciales de sus actores. En otras palabras, también los productores de agricultura familiar podrán crecer en ingresos y en bienestar.

Para el éxito de este modelo productivo será fundamental el uso sostenible de los recursos naturales: suelos, agua, fauna, monte y pastizales nativos. En particular, deberá promoverse el uso consciente de agroquímicos en base al conocimiento científico de sus efectos y a las normas internacionales.

Compromisos de política pública

En base al trabajo realizado durante tres años por la Fundación Pensar, nos comprometemos a impulsar y ejecutar las siguientes políticas públicas de cara al próximo mandato presidencial 2015-2019.

1. Apertura de las exportaciones y eliminación de los ROE

La existencia de permisos, cupos y cuotas auto-impuestas para las exportaciones agroindustriales, consagradas por el esquema creado en 2006 de Registros de Operaciones de Exportaciones (ROE), llevó al extremo de prohibir de hecho dichas exportaciones y ha sido uno de los elementos más nocivos de los últimos años. Se ha generado transferencias de ingresos injustas entre sectores, falta de previsibilidad, desincentivo a las inversiones de largo plazo e incluso sospechas de corrupción en torno a dicho sistema.

En nuestro proyecto de país pretendemos ser una potencia exportadora, y eso requiere un horizonte claro para que cualquier actor de la cadena (procesador, comercializador, acopiador, exportador) pueda exportar sin trabas ni arbitrariedades. Por eso **nos comprometemos con la eliminación de los ROE** y la derogación de toda la normativa dictada respecto a los mismos desde 2006 hasta la fecha.

2. Competencia y transparencia en el mercado interno

Nos comprometemos con la **eliminación de todas las trabas de hecho y de derecho existentes en la actualidad a la comercialización** interna y externa de alimentos y otros productos e insumos agroindustriales. Esto incluye la eliminación de precios sugeridos, cuidados o precios máximos. Asimismo, proponemos en este esquema de comercialización eliminar intervenciones e injerencias arbitraria, sin por ello dejar de ejercer todas las potestades de control de estado (sanitarias, fiscales, aduaneras, etc.), por cada uno de los organismos especializados (SENASA, AFIP; Aduana y demás). Eliminaremos la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno (UCESCI), en línea con lo que se trabajó en la Cámara de Diputados junto a otros bloques partidarios.

3. Reducción y eliminación de derechos de exportación.

Proponemos la **eliminación de los derechos de exportación** de todos los granos y cereales y sus subproductos, de los productos de las economías regionales y de todas las carnes. Esta propuesta incluye eliminar los derechos de exportaciones de los productos que agregan valor a las cadenas cerealeras (como las carnes bovina, avícola, porcina y ovina), a fin de proteger la rentabilidad en estas operaciones. En el caso del **complejo sojero, proponemos una reducción paulatina** de 5% por año respecto a los niveles tributarios actuales, logrando así su eliminación en el mediano plazo.

Los derechos sobre las exportaciones son un impuesto distorsivo, que desalienta la producción y que al aplicarse sobre las ventas brutas no tiene en cuenta los márgenes reales de ganancia y rentabilidad de cada productor. En un esquema tributario coherente con nuestro proyecto de país y

sostenible en el largo plazo debe contemplarse la eliminación definitiva de estos derechos. El impacto productivo positivo de la rebaja en cada una de las cadenas, y con ellas en las regiones del interior en donde se producen, será muy importante medido en términos relativos al costo fiscal. Además, de esta manera se ampliará las bases de los impuestos coparticipables (IVA y Ganancias).

El impacto de la propuesta de eliminación para todos los granos a excepción de la soja, todas las carnes (porcina, aviar, vacuna, caprina, ovina) implica un costo fiscal promedio de 2.850 millones de dólares por año (82% por granos, 11% por carnes y 7% por economías regionales). En el caso del complejo sojero, la reducción de cada 5% implica un costo fiscal promedio acumulativo anual de 1.175 millones de dólares.[1] Se estima que entre 65 y 80% de la pérdida de recaudación por baja de retenciones se recupera por vía de impuestos (Ganancias, IVA y otros) y aumento de la producción, sobre todo en zonas marginales y alejadas de los puertos. Asimismo, desde el Área Fiscal y Presupuesto de Fundación Pensar, coordinada por Isidro Guardarucci, se está estudiando el gasto público de todas las jurisdicciones del Estado Nacional, de forma de evaluar prioridades, proponer mejoras de eficiencia y eliminar superposiciones. Dichas alternativas fueron ya analizadas en diferentes reuniones con expertos internos y externos a PRO y con el Jefe de Gobierno de la Ciudad.

4. Reducción general de los niveles de presión tributaria efectiva

Además de los derechos de exportación existe una multiplicidad de impuestos sobre el sector, tanto nacionales como provinciales y tasas o impuestos municipales que disminuyen considerablemente los márgenes de utilidad de los actores de los agronegocios argentinos. Además de recientes aumentos que se han aplicado en varios de ellos, y del efecto de presión tributaria "de facto" que genera la combinación de inflación alta y mínimos no imponibles y deducciones estables (o crecientes a tasas menores que la inflación), existen también detalles y errores de diseño en cada uno de estos diversos impuestos. Se han generado fuertes distorsiones y perjuicios debido a cambios normativos incoherentes hechos a lo largo del tiempo y a algunas regulaciones puntuales. Por ejemplo, el Impuesto a las Ganancias debe gravar las ganancias reales de la actividad económica – y no ganancias ficticias generadas por la inflación –, no debe generar costos financieros al contribuyente y debe tener mínimos no imponibles coherentes con la inflación. Hay algunos ejemplos de estas distorsiones en la agroindustria que se pueden corregir de forma sencilla:

- eliminar la aplicación de Impuesto a las Ganancias a lo que se denominada "resultado por tenencia", solo aplicable a las empresas agropecuarias;
- simplificación del IVA: debe corregirse el esquema hacia una mayor simplificación;
- tanto para IVA como para Ganancias, proponemos permitir la utilización de los "saldos a favor" sin restricciones por parte del contribuyente.

A través de estas medidas y de la simplificación tributaria (ver punto 6) proponemos **bajar la presión tributaria efectiva** (más allá del valor de las alícuotas).

[1] Tal como se detalla en Anchorena, José, "Derechos de exportación a la cadena agroindustrial: efectos sobre la recaudación tributaria de una reducción gradual de tasas entre 2010 y 2014", Fundación Pensar, 19 de agosto de 2010.

5. Amortización acelerada de inversiones

En línea con las propuestas referidas a impuestos y libertad de comercio explicadas más arriba, proponemos la **amortización acelerada de las inversiones** de manera de incentivar la inversión en todo tipo de capital físico, tal como maquinaria agrícola, galpones, alambrados, fábricas, etc.

6. Simplificación de la normativa y reglamentación impositiva

Además de haber una presión tributaria muy alta, el sistema administrativo es muy complicado. La cantidad de normas y su cambio continuo lleva a que sea prácticamente imposible cumplir adecuadamente con la reglamentación, costo que complica especialmente a los pequeños productores. Existe además una multiplicidad de obligaciones y regímenes de información ante el fisco (RFOG, RUCA, Registro de Contratos y el recientemente creado Registro Online de Stock Granario) que en muchos casos implican entregar varias veces y a diversas oficinas públicas la misma información, lo que genera un costo excesivo de administración para empresarios y productores. Por último, las regulaciones otorgan un excesivo y arbitrario poder de castigo a la AFIP y otros organismos, que pueden imponer sanciones tales como la suspensión del RFOG o considerar al productor en inconducta fiscal, sin que haya parámetros claros. Sabiendo que no basta con reducir impuestos y bajar la presión tributaria, **revisaremos y corregiremos esta regulación sobre trámites y regímenes de información** tendiendo a su simplificación y unificación. Se fijarán parámetros claros para la aplicación de sanciones y la posibilidad de recurrir las mismas. Además, **eliminaremos todas las reglamentaciones y regímenes de información que impliquen superposiciones**, dobles obligaciones de entrega de información o trámites innecesarios o excesivos para el control fiscal, aduanero y sanitario.

7. Infraestructura para la producción, la competitividad y el desarrollo

Todos los principales modos de transporte deben ser potenciados para incrementar la competitividad sistémica de los agronegocios y sus industrias, para lograr la baja de costos, el mejor acceso a los mercados de productores de diferentes escalas y el arraigo rural, entre otros objetivos. Estos modos son el vial, el fluvio-marítimo y el ferroviario de cargas. El transporte vial será prioridad, pensando en ampliar la red de autopistas, repavimentar rutas y mejorar los caminos rurales.

El eje principal de la propuesta en materia de carga es **diversificar la matriz de transporte,** concentrada en el modo más costoso, el camión, a favor del ferrocarril y del transporte fluvio-marítimo, económicamente más eficientes y más amigables con el medio ambiente. La inversión vial debe procurar la expansión de la capacidad a través de una red de autopistas-autovías que mejore la conectividad entre los centros de producción y los de consumo-exportación. También es necesario asegurar un flujo de financiamiento que permita un adecuado mantenimiento de la red de caminos rurales para mejorar su funcionalidad.

El Área de Infraestructura de Fundación Pensar, Coordinada por Santiago Massia, tiene un amplio trabajo que incluye todos los actuales déficits y cuellos de botella del país, y abarca todos los temas

relevantes para la agroindustria, evaluando las obras prioritarias y con estimaciones de costos y alternativas de financiamiento y gestión.

8. Ley nacional de fomento y políticas diferenciadas

Proponemos una **Ley Nacional sobre Políticas de Fomento Agroindustrial** que pueda ordenar, priorizar, presupuestar y controlar todas las normas de fomento que hoy existen dispersas y desordenadas. El Congreso Nacional deberá discuta y decidir cuáles serán las políticas diferenciadas específicas en las que se incluyan: (a) objetivos, (b) sectores, (c) requisitos y condiciones, (d) tipos de ayuda y (e) contraprestaciones de cada uno de los programas de fomento. Asimismo, dicha ley debería agregar a los actuales programas de fomento las siguientes características, hoy ausentes: (i) la condicionalidad del beneficio (es decir, debe existir algún tipo de contraprestación u objetivo a cumplir por parte del privado que recibe el beneficio estatal); (ii) la evaluación de impactos y resultados de los proyectos; y (iii) la existencia de auditorías y controles a todo el esquema de fomento (AGN, SIGEN, etc.) Dicha ley será de largo plazo, y la renovación de los beneficios que en ella se incluyan estarán atadas a dichas evaluaciones de impacto y controles.

Esta propuesta tiene una faceta institucional, que implica que este nuevo esquema institucional de fomento se defina por el Congreso Nacional. Además, tiene una faceta productiva en sí; en este sentido, desde **nuestra gestión las prioridades a fomentar con esta nueva ley** y las herramientas que de ella se deriven serán: **el arraigo, el emprendedorismo, el apoyo a los pequeños productores, el impulso a la formación de cooperativas, el empleo joven y las oportunidades laborales en el interior para hijos e hijas de productores, la formación de recursos humanos, la agregación de valor, la densificación de las cadenas de valor, la industrialización de la materia prima y la adopción de tecnología amigable con el medio ambiente.**

Destacamos que para la economías regionales tenemos en elaboración desde hace un año un trabajo específico y en profundidad por cada cadena, coordinado por Juan Cruz López Barrios, en el que se estudia la situación actual de cada sector, se analizan las herramientas de políticas públicas vigentes y se analizan alternativas de reforma.

9. Carne vacuna: propuestas específicas para revertir ocho años de errores

El mercado de carnes vacunas fue uno de los mercados más alterados por las políticas implementadas en los últimos años. Por ello y porque se caracteriza por ciclos de mediano plazo deben implementarse políticas específicas que apunten a su rápida recuperación. Para ello se deben eliminar a la brevedad, como para el resto de las actividades agropecuarias, los mecanismos de ROE y “encajes” y las retenciones a las carnes y cueros. Se deben promover activamente negociaciones bilaterales que tiendan a la apertura de los mercados de los Estados Unidos y asiáticos y que promuevan la reducción de restricciones, aranceles e incremento de cuotas en los mercados de la UE.

Para maximizar la recuperación de stocks y productividad de los rodeos ganaderos debe promoverse la desgravación acelerada para inversiones en producción forrajera, genética, sanidad e infraestructura de trabajo. Asimismo, se ejecutarán mecanismos de promoción, desgravación y financiación para readecuar las plantas frigoríficas, en especial las del interior, a las exigencias internacionales para que puedan alcanzar los niveles exigidos para la exportación. Se buscará nivelar las capacidades para los procesos de cuarteo y despostada para facilitar y mejorar la integración comercial de los distintos cortes entre los mercados locales, y entre estos y los mercados internacionales. Nos comprometemos a colaborar en un proceso de mejora en la comercialización para favorecer a los productores, a la industria, a los consumidores locales y al aumento de la exportación como ya ocurre en otros países de la región.

10. Lechería y productos lácteos industriales.

La lechería viene sufriendo problemas desde hace muchos años y hoy enfrenta dos grandes problemas: los precios de salida de industria regulados y las trabas en el mercado externo que no permiten sacar los excedentes productivos. Hoy, los tamberos argentinos reciben el precio más bajo entre los países representativos de la producción de leche.

Las intervenciones del mercado interno posibilitan aumentos de precios al consumidor mientras se regulan los valores industriales, reduciendo la participación del tambero en el precio final de los productos lácteos ya que los aumentos de los precios al consumidor no se trasladaron al productor. Nos comprometemos a tomar acciones para **una formación de precios transparente en todos los eslabones de la cadena.** Es urgente actualizar el precio de la leche cruda frente al aumento permanente de los costos de producción. Proponemos la creación de un "**precio de pizarra lácteo"**, con participación del sector privado y auditoría pública, con el antecedente de las iniciativas que ya están en marcha en este tema.

Además, **apoyaremos la industrialización de la materia prima** (secaderos y producción de quesos, entre otros productos industriales lácteos) de forma de poder exportar el exceso de producción del país y aprovechar las ventajas que tiene en esta cadena respecto de la mayoría de sus competidores, en el marco de una demanda mundial creciente. El fomento de estas inversiones se dará por varias vías: recuperación del precio, amortización acelerada de inversiones, previsibilidad en las reglas de juego o acciones especiales incluidas en la ley de nacional de fomento.

11. Recuperación del RENATRE

Proponemos la **recuperación del RENATRE (Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores Rurales**, que fue un órgano tripartito, con participación de todos los sectores, que tuvo éxito en lograr la formalización de los trabajadores del sector.

12. Nueva estrategia de relaciones económicas internacionales

Además de eliminar las trabas al comercio exterior, es necesario tener una **política proactiva de acceso y recuperación de mercados** que debe ser orientada de manera estratégica según las capacidades y potencialidades de Argentina y de las demandas y oportunidades del mundo. Proponemos establecer una estrategia común con otros países productores sobre negociación internacional, apertura de agregadurías en países con demanda relevante para nuestros productos y avanzar en un trabajo específico y profesionalizado en temas clave del mercado actual, en particular el cumplimiento de los estándares sanitarios, de trazabilidad y de calidad que los países demandantes requieren. Cualquier acción que se haga en este sentido debe hacerse **utilizando estrategias conjuntas de interacción entre el sector público y el sector privado.**

13. Ministerio de Agroindustria

Nos comprometemos a reformar la Ley de Ministerios para crear, en línea con el modelo de país y la visión de la agroindustria que planteamos, un **Ministerio de Agroindustria** fortalecido que, sin dejar de atender a la producción primaria, tenga una visión industrial, alimentaria y de conjunto del sector y su potencial. En ese marco, proponemos potenciar los organismos técnicos, tanto en lo institucional y profesional, con la aplicación del sistema de mérito en sus estructuras. Además, el nuevo Ministerio de Agroindustria contará con un **"Consejo de Diálogo Permanente"**, que será un espacio de debate e interacción público-privada y consultivo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo nacionales. Allí podrán participar todos los actores, cadenas y subsectores de la agroindustria. Creemos que el diálogo y el intercambio de ideas mejora el diseño de políticas públicas: así actuamos en el Gobierno de la Ciudad y así queremos institucionalizarlo a nivel nacional.

CONTACTO

José Anchorena

Director de Planes de Gobiernos y de Desarrollo Económico

janchorena@fundacionpensar.org

11. 5218.2459

Fundación Pensar

Balcarce 412, 1er Piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires