

GENERAR Y FORTALECER INSTRUMENTOS DE REGULACION DEL COMERCIO DE GRANOS Y SUS MANUFACTURAS

Carlos León (Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Horacio Giberti”) Agosto 2020

A partir de los inicios de la investigación sobre el caso “Vicentín” a comienzos del presente año, se han realizado un conjunto de investigaciones, análisis, contribuciones periodísticas, entre otros, que permiten conocer la profunda problemática existente en la comercialización de granos y sus manufacturas. Temática que fuera de agenda permanente desde el advenimiento de la democracia y que se silenciara de modo pernicioso, a partir de la destrucción de la Junta Nacional de Granos en 1991.

Los dos encomiables Informes de Claudio Lozano sobre la firma Vicentín SAIC, del 16 de enero y 14 de febrero del corriente año, permitieron sentar las bases para comprender el proceso que condujo a dicha firma a la cesación de pagos. Insolvencia declarada no sólo frente a los créditos otorgados por el Banco Nación Argentina, sino ante un amplio abanico de acreedores internos y externos, desde pequeños y medianos productores, hasta corredores de granos, bancos nacionales y extranjeros, firmas proveedoras, entre otros.

El primer interrogante que intentó dilucidar Claudio Lozano fue el de la dinámica económica de la empresa. De qué modo una empresa que había crecido en su facturación de 2.06 mil millones de pesos en 2015 a 6.3 mil millones de pesos en 2019 y logró ubicarse como primera exportadora de aceites y subproductos, llegó a finales de dicho año en cesación de pagos.

A partir del análisis de los balances, Lozano logró construir la Red Corporativa y la estructura de propiedad de Vicentín SAIC, integrada por 20 empresas radicadas no sólo en Argentina, sino también en Paraguay, Uruguay, Brasil y España.

Las conclusiones de los Informes de Lozano y posteriores contribuciones realizadas por otros analistas, permitieron construir las diversas modalidades especulativas del Grupo Vicentín, tales como: i) el permanente y creciente endeudamiento con bancos oficiales; ii) distintos mecanismos de fuga de

capitales; iii) ventas realizadas a empresas ficticias; iv) bajas inversiones en relación a su facturación; v) elevadas inversiones financieras especulativas; vi) exportaciones declaradas en Paraguay, a pesar que la mercadería era embarcada en el puerto de San Lorenzo, entre otros.¹

Los manejos especulativos y/o fraudulentos en el mercado de granos y subproductos existieron históricamente. La Junta Nacional de Granos, dentro de sus objetivos, incluía la gestión de un conjunto de instrumentos tendientes a afrontar los hechos ilícitos que pudieran acaecer en la producción y en la comercialización de granos.

La disolución de la Junta Nacional de Granos en 1991, dejó al estado inerme, a pesar que algunos instrumentos de contralor se mantuvieron de modo residual en la entonces Secretaria de Agricultura y Ganadería.

No obstante, durante el gobierno anterior iniciado en diciembre de 2015, se procedió a una cuasi desregulación total. Como ejemplo, puede mencionarse que en 2016 se extendió a cinco años el plazo máximo para la liquidación de divisas por la exportación de granos y subproductos, plazo que se extendió hasta diez años a partir de comienzos de 2017. A finales de este último año, se eliminó definitivamente la obligación de la liquidación de divisas, regulación que se encontraba vigente en nuestro país, desde el año 1964.

En noviembre de 2017 se eliminaron, además, los valores de referencia para la exportación, instrumento que posibilitaba un contralor de la subfacturación de las ventas de granos y subproductos, aduciendo que no era necesaria esa herramienta, a raíz de la eliminación de retenciones.

Del mismo modo, se denunciaron manejos irregulares del Registro de Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior (DJVE), que llevó incluso a una

¹ Merece mencionarse entre otros: a) El informe de avance del estudio del BNA “Análisis de la evolución reciente del Grupo Vicentín” realizado por Alejandro Gaggero y Gustavo Garcia Zanotti, mencionado por C.E. Bugna y G. Wierzba en su artículo titulado: “Vicentín, a penas el primer paso” publicado en el “Cohete a la Luna” el 19/7/20; b) “Primer Informe de la Comisión de Información y Seguimiento de la Empresa Vicentín SAIC. Resolución de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe N° 1305; c) “Desregulación y Financiarización del Agro”, J. Strada en “Cohete a la Luna” 21/6/20

denuncia contra el ministro de Agroindustria del gobierno anterior y contra firmas cerealeras, por haber mantenido abierto dicho registro de declaración de exportaciones, durante los días en que se estaba produciendo una fuerte devaluación. De este modo, las empresas declararon altos volúmenes de exportaciones, lo que podría haber significado una defraudación a la administración pública por la subdeclaración de impuestos.

Los ilícitos en el comercio exterior de granos fueron tema de investigación en distintas oportunidades.

Debe mencionarse la investigación del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Economía de Argentina (CEFIDAR) en relación a los precios de transferencia en el complejo sojero.²

El objetivo fue medir la fuga de capitales por operaciones que se articulaban dentro de un mismo grupo económico, utilizando compra-venta entre filiales, o guaridas fiscales como intermediarios o comisionistas localizados en el exterior.

Para ello se utilizaron datos aduaneros en un conjunto de ocho empresas que en 2013 representaban el 70% de las exportaciones de harina de soja, el 67% de aceite y el 48% de granos de soja.

Los resultados indicaron una subfacturación debido a precios de transferencia, del orden del 10%. Lo que equivalía a una elusión de aproximadamente 1.500 millones de dólares al año, solamente para el sector sojero. Los autores indicaban en sus conclusiones , que los resultados obtenidos fueron consistentes con los trabajos realizados anteriormente por Pierri y Cosenza (2014) y Rossi, Leon y Cocchi (1987), con metodologías similares.³

² CEFIDAR: Documento de Trabajo N° 71 de julio de 2015. Autores: Grondona, V. y Burgos, M. Coordinación: Jorge Gaggero

³ Pierri, J. y Cosenza, L (2014). El diferencial de precios en el comercio exterior de granos (1980-2010). Producción y Comercio de Granos. J. Pierri Ed.; Rossi,C., Leon,C. y Ccchi,H (1987).: Subvaluación de los granos argentinos. Realidad Económica N° 76. IADE

Un trabajo realizado en 2014 en el marco de un programa sobre “Elusión Fiscal de las industrias extractivas”, investigó específicamente el caso del complejo sojero.⁴

El estudio se basó en un conjunto de casos testigos e identificó los principales mecanismos de evasión impositiva. Entre ellos, se mencionan:

- La modalidad de triangulación, mediante la cual se utiliza una etapa intermediaria entre el origen del producto exportado y su destino final, lo que permite eludir impuesto a las ganancias.
- El aprovechamiento de convenios con otros países que evitan la doble tributación internacional, usufructuando las exenciones impositivas para las sociedades “holding”.
- Exportación ilegal y contrabando. Se menciona específicamente el hecho que en el país, los grandes exportadores de granos y subproductos detentan, por concesión, la gestión de los puertos, lo cual dificulta enormemente la fiscalización. El mecanismo de contrabando es posible por la existencia de un circuito de soja ilegal, mediante el cual se vende soja a empresas fantasmas, también llamadas “apócrifas” por la AFIP y el proceso finaliza cuando el grano es exportado. La empresa apócrifa aparece como un operador de granos, que posteriormente debe blanquear la producción de soja. Para ello tienen intermediarios que se vinculan a los exportadores, interviniendo en el circuito acopiadores, corredores y transportistas.
- Precios de transferencia, que originan subfacturaciones y consecuentemente la menor tributación de impuestos a la exportación.

El trabajo mencionado analizó casos testigos y llegó a cuantificar la magnitud de elusión en la mayor parte de los mecanismos mencionados.

Recientemente, a partir de la generalización de la problemática de Vicentín, se aportaron nuevos elementos para la comprensión de la metodología del

⁴ Trabajo elaborado por Gonzalez, A; Marchini, J. y Miceli, F. “Argentina: La situación del complejo sojero”. LATTINDADD. B.Aires, dic. 2014

contrabando que podría ejecutarse en los puertos operados privadamente por las grandes empresas.

Fernando Basso expuso elementos relevantes en cuanto al menor volumen declarado por las firmas exportadoras, en relación a lo verdaderamente embarcado. Analizó el sistema que se está utilizando , llamado “draft-survey” instaurado a partir de 2017 para la estimación del volumen embarcado de productos a granel. Es un sistema de control de calado y sondaje de tanques, que posibilitaría mediante la combinación de tres elementos o variables una subestimación del volumen o peso embarcado.

Basso cuantificó cada una de estas tres variables y estimó, que para 2018 podría haberse eludido impositivamente un monto de 1.900 millones de dólares, debido a la subdeclaración de la carga embarcada.⁵

La creación de una empresa estatal testigo

Lo visto hasta aquí, ayuda a comprender los distintos mecanismos de evasión de divisas que pueden ser utilizados en el comercio exterior de granos y sus manufacturas.

La estructura productiva y de comercio de exportación de granos y subproductos es proclive a la generación de hechos ilícitos. Me refiero, específicamente a la alta concentración de las exportaciones en pocas empresas y en cuanto al sistema productivo primario, al elevado porcentaje de producción que se realiza bajo el sistema de “arrendamiento”, parte del cual no se halla registrado y genera producción no declarada que se termina de blanquear en la exportación.

Durante su existencia, la Junta Nacional de Granos no tenía ni monopolio ni supremacía en el comercio interno ni externo de granos. Adquiría solamente una pequeña proporción de la producción, que luego exportaba. De este

⁵ Basso, Fernando.S.: “Balanza o draft survey”. El Cohete a la Luna, 5 de julio de 2020.

modo, participaba en un porcentaje reducido del volumen total exportado por el país.

La razón de la destrucción de la Junta, por la fuerte presión de los grupos económicos más concentrados⁶ no se debió al espacio económico que ocupaba, sino a su condición de empresa “testigo” o de “referencia”, que significaba una importante valla contra los ilícitos.

En diversas oportunidades la Junta Nacional de Granos había demostrado en solicitadas e informes, que los precios FOB de sus exportaciones eran superiores a los del sector privado, diferencias que podían ser adjudicadas a la subfacturación de exportaciones.

En la actualidad, en la medida que no sea posible la creación de una Agencia autárquica como fue la Junta Nacional de Granos, hay que pensar que una empresa estatal “testigo” o de “referencia”, tendría obviamente, proyecciones más limitadas en cuando al contralor del comercio de granos y manufacturas. Aunque, no obstante, contribuiría de sobremanera, a reducir ilícitos y subfacturaciones.

La posibilidad de convertir YPF Agro en una Sociedad estatal autónoma, permitiría ir reconstruyendo la gestión de contralor en el comercio de granos y manufacturas, en la medida que actúe como empresa de referencia o testigo.

YPF Agro es una división de YPF que participa desde hace aproximadamente veinte años en el sector agropecuario, siendo uno de los más importantes proveedores de insumos de distinta índole: combustible, fertilizantes, agroquímicos, bolsas para silos, asesoramientos, entre otros, desde antes de la siembra a la cosecha

⁶ La mayor parte de las entidades de productores agropecuarios estuvieron de acuerdo con la eliminación de la Junta Nacional de Granos, sin comprender que quedarían a merced de una fuerte demanda concentrada tanto en la exportación como en la industria. Merece recordarse la oposición a su eliminación por parte del entonces presidente de Federación Agraria Argentina, Humberto Volando.

De este modo, logra canjear insumos por granos que luego puede vender en el mercado interno o externo. Este sistema de “canje” era utilizado por la Junta Nacional de Granos y actuaba como un cuasi sistema de crédito a precio producto, que facilitaba el capital de trabajo, especialmente a los pequeños productores.

YPF Agro tiene 100 Centros de Distribución en todo el país, en todas las regiones. Detenta, además, experiencia como operador en la exportación de granos y subproductos. En el año 2018, YPF (empresa a la que pertenece hoy la división YPF Agro) exportó 156.854 tn de granos, especialmente de trigo y maíz y 573.996 tn de aceite y subproductos de soja. En dicho año, Vicentín fue el primer exportador de aceites y subproductos e YPF se ubicó en el noveno lugar.

Como empresa estatal de referencia o testigo, YPF Agro tendría que lograr cumplir, entre otros, los siguientes objetivos:

- Utilizar sus Centros de Distribución para la adquisición de granos cerealeros y oleaginosos en las distintas localidades productivas.
- Para ello, debería construir capacidad propia de almacenaje en campaña o bien realizar convenios con el sector cooperativo, para ese fin, al menos en una primera instancia.
- Debería incentivar los planes canje insumo por producto, especialmente en la pequeña y mediana producción, con el objeto de fortalecer a este segmento y propender al “retorno” de los mismos al ejercicio de la producción, en sus explotaciones.
- Sería fundamental la creación dentro de la nueva empresa, de una Gerencia de Estudios Económicos, que desarrolle Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Económica, en lo relacionado al mercado de granos y sus manufacturas.
- Con el monitoreo permanente del mercado mundial y de sus precios, podría fijar “precios índices” para la adquisición de la producción,

exclusivamente para los pequeños productores de granos⁷. De este modo, otorgaría certidumbre a este segmento y referencia al conjunto de la producción primaria.

- La empresa estatal que se constituyera debería tener acceso a puerto propio, necesidad que en principio, no ofrecería dificultades en la actualidad.
- Debería afianzar la fase industrial de producción de aceite, expandiendo en una primera etapa sus convenios con la industria preferentemente cooperativa, a quien debería entregar granos retribuyéndola por el servicio de la molienda. En una segunda etapa debería construir una planta propia de industrialización de aceite o bien avanzar en alianzas estratégicas de crecimiento con el sector cooperativo.
- La exportación de granos y de aceites y subproductos, permitiría a la empresa estatal evidenciar los precios FOB de exportación obtenidos, que actuarían como referencia y nivel para el sector privado.
- Es importante que en el directorio de la empresa estatal, existiera representación de trabajadores, de la pequeña y mediana producción primaria, de las cooperativas y del sector tecnológico nacional. Esto permitiría fijar objetivos estratégicos consensuados.
- La estrategia de construir una empresa estatal testigo o de referencia, imperiosamente necesitaría traccionar otros instrumentos de políticas públicas.
- Debería existir una articulación orgánica con otros organismos, como el Ministerio de Agroindustria que gestiona el Registro de Declaraciones Juradas de Exportación y las estadísticas del comercio exterior de granos y subproductos. Del mismo modo con Aduana,

⁷ El esfuerzo económico para este fin sería de menor envergadura, dado que se trata de una proporción significativa de productores pequeños, aunque su volumen de producción es muy reducido, en relación a la oferta total. No obstante, el impacto del establecimiento de precios índices para este segmento de pequeños productores sería muy importante, especialmente para alentar a muchos de ellos a “volver” a producir, en lugar de arrendar la tierra,

responsable del contralor de la mercadería que se embarca y sus volúmenes.⁸

- Para lograr una función profunda de referencia o testigo, es necesario que el estado disponga de una pequeña cantidad de buques para el transporte de exportación, de modo de lograr también referencia en la logística. Dichos buques podrían ser construidos en astilleros nacionales
- La empresa estatal testigo o de referencia puede, además, contribuir a la creación de los stocks de seguridad alimentaria, especialmente en el caso del trigo que se destinaría a la molienda de harina, para el consumo interno de la población.

En síntesis, la discusión que tuvo lugar en los últimos meses en torno a la problemática de la empresa Vicentin, reactivó la necesidad de que el país disponga de una empresa estatal “testigo” o de “referencia” en el mercado de granos. La misma debiera tener como objetivo transparentar dicho mercado, evitar manejos fraudulentos posibilitando, de este modo, un incremento de los ingresos por exportación, y al mismo tiempo, podría desarrollar instrumentos orientados a la recuperación de la producción primaria en manos de productores familiares, mediante la creación de incentivos orientados especialmente a este segmento productivo/

⁸ Además de la importancia de la verificación del “pesado” de la carga en los buques, que ya fuera mencionado, es un rol importante de Aduana la verificación de la calidad del producto declarado y/o exportado. Dentro del conjunto de ilícitos, uno de ellos es la mezcla de granos o aceites, con otros productos, de modo de no declarar el producto sujeto a impuestos a las exportaciones o bien justificar un precio menor de exportación.