

As *retenciones móviles* na economia e no agronegócio da Argentina¹

Antonio da Luz²

Resumo – Tributar exportações e promover maxidesvalorizações da moeda não são medidas novas na Argentina, pois há registros desses mecanismos desde o fim do século 19. Tributar as exportações, de um lado, e, de outro, desvalorizar a moeda podem neutralizar, se não totalmente, em grande medida os efeitos sobre os preços recebidos pelos produtores. A partir de 2008, o governo argentino criou um sistema de retenções móveis cujo percentual não era fixo – se movia de acordo com os preços internacionais –, mas estipulava uma espécie de preço-teto. Isso exigia aumentos gigantescos nos preços internacionais para movimentar o preço recebido pelo produtor, gerando assim grandes revoltas e um forte debate quanto à eficiência dessas medidas – controle inflacionário, manutenção dos preços dos alimentos em níveis baixos para o consumidor doméstico, promoção da equidade social e proteção e fomento à indústria local. Este estudo faz uma análise descritiva dos indicadores mais bem associados aos objetivos dessa política e conclui que as retenções não foram capazes de melhorá-los. Na verdade, impactaram negativamente a produção agrícola argentina, além das indústrias e serviços fornecedores.

Palavras-chave: agronegócio, competitividade, imposto sobre exportação, política fiscal.

Impact of *retenciones móviles* in Argentina's agribusiness and economy

Abstract – Taxation of exports and the promotion of maxi-devaluation of the national currency aren't new policies in Argentina, since there are reports of such actions taking place since the end of the 19th century and through the 20th century. Taxing exports on one side; and on the other devaluating the currency can neutralize, if not completely, in a major way the effects over the prices received by the farmers. However, since 2008, the Argentine Government built a new sliding-scale based taxation system – without a fixed percentage – moving in accordance with international prices. It also stipulated a kind of ceiling price, demanding massive increases in international prices to result in an increase in the prices received by the farmers, which caused major revolts and a strong debate surrounding the efficiency of this policy for its established purposes, such as: control of inflation, maintenance of food prices on a lower level for domestic consumption, promotion of social equity and protection and development of the local industry. This paper, through empiric observation, analyzes the socio-economic indicators best suited to rate the success of the policy in question and concludes that it didn't achieve any improvement in the analyzed socio-economic indicators and

¹ Original recebido em 27/10/2016 e aprovado em 21/12/2016.

² Economista, mestrando em Economia, doutorando em Economia do Desenvolvimento, economista-chefe do Sistema Farsul. E-mail: antoniodaluz@ufrgs.br

managed to impact, in a negative way, the agricultural, industrial and suppliers of services for those areas in Argentina.

Keywords: agribusiness, competitiveness, exports taxation, fiscal policy.

Introdução

As retenciones a las exportaciones, ou derechos a la exportación, que em tradução livre se entende como retenções sobre as exportações ou direitos sobre a exportação, são instrumentos tributários que incidem sobre produtos destinados aos mercados externos, ou seja, sobre produtos exportados. Apesar de o debate sobre a aplicação das retenções na Argentina ter sido mais acalorado nos últimos anos, quando o governo recriou as retenções móveis em 11 de março de 2008 via Resolução 125 do Ministério da Economia, esse tema está muito distante de ser novo naquele país.

Por muitas razões, e geralmente acompanhadas da desvalorização da taxa de câmbio, as retenções têm sido, de um lado, usadas como fonte de receita para o governo; de outro, como medidas para controle inflacionário, fomento ou proteção à indústria local, promover equidade social, controlar a lucratividade da atividade agropecuária e para redução da fome.

Em alguns períodos do século 20, essas taxas eram móveis para que subissem ou caíssem conforme a variação dos preços no mercado internacional. No entanto, segundo Barsky (2002) isso nem sempre foi cumprido, pois as taxas aumentavam quando os preços internacionais cresciam, mas mantinham-se altos mesmo quando os preços baixavam, como nos governos peronista de 1973 e radical de 1984. Ainda de acordo com esse autor, a reação contrária dos produtores ocorre em razão de esses períodos ainda estarem na memória dos produtores e não porque as medidas seriam ineficazes.

Como a Argentina possui tradição de exportações agropecuárias – adquiriu importância no contexto internacional muito antes de seu vizinho e concorrente Brasil – com produtos que, além de serem os principais da economia do

país à época, eram os responsáveis pelo maior fluxo comercial do mundo, a taxa sobre esses produtos foi natural, e a tributação sobre exportações também tem registros antigos.

Além disso, na Argentina há um ambiente de conflito entre produtores rurais e parte da sociedade urbana, levando ambos os lados muitas vezes a valorizarem posicionamentos ideológicos em relação à produção agropecuária em vez dos impactos econômicos que ela provoca.

Histórico das retenções

Conforme mostram Hanickel e Román (2008), houve impostos na forma de retenções que duraram do fim do século 19 até a década de 1930. Já Barsky (2002), defensor dessas medidas, mostra que desde o primeiro governo peronista (1945) as retenções estavam presentes. Nesse período, acrescentam Gaggero e Graso (2005), Juan Perón criou o Instituto Argentino de Promoção do Intercâmbio (Iapi), que operava como um monopólio, pois comprava toda a produção argentina e, com isso, detinha a exclusividade das exportações. Apropriava-se de toda a renda gerada e repassava aos produtores uma porcentagem que cobria os custos e uma taxa de lucros que o instituto entendia como razoável. O período da Revolução Libertadora, que derrubou o governo peronista, implementou retenções móveis em 1955 que chegavam a 25% (BARSKY, 2002) até que em 1958, depois de forte desvalorização cambial, essas retenções variaram de 10% a 20%. Na segunda metade da década de 1960, houve nova desvalorização cambial, nesse caso de 40%, elevando as retenções novamente para 25%. Com a volta do peronismo ao poder, em 1973 as retenções são elevadas para valores entre 35% e 40% e no governo radical, sucessor do peronismo, as retenções chegaram no fim da

década de 1980 a percentuais que variavam de 30% a 40% (LATTUADA, 2002).

As retenções e retenções móveis são, portanto, instrumentos usados há décadas na Argentina, por governos de ideologias diversas. Conforme Hanickel e Román (2008), foi no Governo de Carlos Menem – que as eliminou em 1991 – que houve pausa em sua aplicação. Entretanto, fixou a taxa de câmbio na paridade absoluta, ou seja, um peso tinha o mesmo valor de um dólar. O período foi marcado também por preços internacionais muito baixos, o que gerou dúvida se a intenção do governo era realmente eliminar as retenções ou se o fez por questões circunstanciais.

De qualquer forma, o período 1991–2001 foi de ausência de retenções, ou de taxas muito baixas. No fim de 2001, havia a pequena taxa de 3,5% sobre a soja e o girassol para proteger a indústria processadora. Já em 5 de Março de 2002, no começo do governo de Duhalde, as retenções subiram para 10% e em Julho aumentaram mais 10%. No último ano do governo de Néstor Kirchner, em 2007, as retenções atingiram as máximas de 35%.

Portanto, a produção agropecuária argentina convive com retenções – com exceção de pequenos períodos – a mais de um século. Mas como as retenções costumavam vir acompanhadas de desvalorização da taxa de câmbio, isso pode, dependendo da desvalorização, neutralizar os efeitos da medida nos preços ao produtor e restar apenas o efeito arrecadatário.

Novo método de tributar exportações: dificultar as exportações e estipular preço-teto

O fato novo que gerou grande revolta dos produtores rurais na Argentina foi a implementação, em 11 de Março de 2008, já no Governo de Cristina Kirchner, da Resolução 125 do Ministério

da Economia que instituiu retenções progressivas que evoluíram à medida que o preço internacional aumentava e que, além disso, estipulava um preço-teto para os produtos no mercado interno independentemente dos preços internacionais.

Com os objetivos de frear a alta dos preços no mercado interno, deter a “sojização” e as exportações com maior valor agregado, o governo cria um sistema de bandas de alíquotas e preço-teto³, o que tira do mercado em boa medida sua função de descoberta do preço, altera artificialmente as alocações ótimas dos recursos, desequilibra as relações de oferta e demanda pela exclusão da sinalização dos preços quando estes estão acima da banda no mercado internacional e ainda inviabiliza os mercados organizados em bolsa e afugenta investimentos.

De forma a dar critério a esta nova regra, o governo criou uma fórmula para estipular o percentual de alíquota que será aplicada a título de “novo direito de exportação”, que na verdade é a alíquota de imposto que incidirá sobre o valor do produto *free on board* (FOB)⁴.

$$Aliquota (\%) = \left(\frac{VB + [AM(P_{FOB} - VC)]}{P_{FOB}} \right)$$

em que *VB* = Valor Básico estipulado pelo governo, em dólares por tonelada; *AM* = Alíquota Marginal estipulada pelo governo; *P_{FOB}* = Preço *free on board* do produto, em dólares por tonelada; *VC* = Valor de Corte estipulado pelo governo.

Para demonstrar a aplicação da fórmula com os dados da Tabela 1, ambas fornecidas pela resolução mencionada, tomou-se um exemplo da soja com os preços da tonelada em dólares (US\$ FOB), variando de US\$ 100,00 a US\$ 2.000,00. Esse exemplo apresenta um amplo intervalo de preços pois, dessa forma, permite perceber a evolução da incidência das alíquotas do tributo à medida que o preço aumenta, bem como a capacidade da resolução em manter os preços internos (aos produtores)

³ Embora o preço não seja definitivamente estipulado como teto, ele será ao redor do teto (Tabela 1).

⁴ Fórmula apresentada no Art. 1º da Resolução 125 de 2008, do Ministério da Economia da Argentina.

Tabela 1. Alíquotas progressivas aplicadas em forma de imposto de retenções introduzidas pela Resolução 125/2008.

Produto	Direito de exportação (%)	Faixa de preços (US\$/t)	Valor básico (US\$)	Alíquota marginal (%)	Valor de corte (US\$)	Novo direito de exportação médio (%)
Soja	35	0 a 200	0	23,5	0	Até 23,49
		200 a 300	47	38,0	200	23,50 a 27,99
		301 a 400	85	58,0	300	28,00 a 35,99
		401 a 500	143	72,0	400	36,00 a 42,99
		501 a 600	215	81,0	500	43,00 a 48,99
		mais de 600	296	95,0	600	49,00 em diante
Girassol	32	0 a 200	0	23,5	0	Até 23,49
		200 a 300	47	38,0	200	23,50 a 24,99
		301 a 400	76	58,0	300	25,00 a 30,99
		401 a 500	115	72,0	400	31,00 a 36,99
		501 a 600	169	81,0	500	37,00 a 44,99
		mais de 600	247	95,0	600	45,00 em diante
Trigo	28	0 a 200	0	20,0	0	Até 19,99
		200 a 300	40	32,0	200	20,00 a 23,99
		301 a 400	72	48,0	300	24,00 a 29,99
		401 a 600	120	79,0	400	30,00 a 45,99
		mais de 600	278	95,0	600	46,00 em diante
Milho	25	0 a 180	0	20,0	0	Até 19,99
		181 a 220	36	45,0	180	20,00 a 24,99
		221 a 260	54	72,0	220	25,00 a 31,99
		261 a 300	82,8	93,0	260	32,00 a 39,99
		mais de 300	120	95,0	300	40,00 em diante

Fonte: Argentina (2008).

em baixa e próximos do preço-teto mesmo com fortes aumentos do preço internacional.

As retenções criadas no governo de Cristina Kirchner se diferenciam das anteriormente aplicadas por determinar um preço ao redor de uma meta máxima, que é justamente o que o governo chamou de “peço básico”. Em vez de uma alíquota fixa, ela aumenta ou diminui à medida que varia o preço FOB e, para valores acima do preço básico, grandes variações no preço FOB causam pequenas variações nos preços ao produtor, estabelecendo, com isso, uma espécie de preço-teto.

Na Figura 1, caso seja de US\$ 100,00 o preço da soja no mercado, incidirá sobre o preço a alíquota de 24% em forma de retenções, e o preço recebido pelo produtor será US\$ 77,00. No outro extremo, para o caso em que o preço da soja alcance US\$ 2.000,00 no mercado, a alí-

quota será de 81% e o produtor receberá apenas US\$ 376,00.

Testando as retenções: elas alcançam os objetivos?

Criar impostos sobre exportações diminui a abertura econômica e traz consequências negativas bastante conhecidas pela literatura; maior abertura, diferentemente, traz crescimento econômico. Essa assertiva tem farta comprovação empírica, em que se destacam o seminal estudo de Sachs e Werner (1995) e as demonstrações econométricas de Wacziarg e Welch (2003) para diversas nações durante a década de 1990. Para os produtores rurais, o impacto dessa medida pode ser diferente. Se há retenções de um lado, mas desvalorização da moeda de outro, dependendo dos percentuais aplicados poderá haver

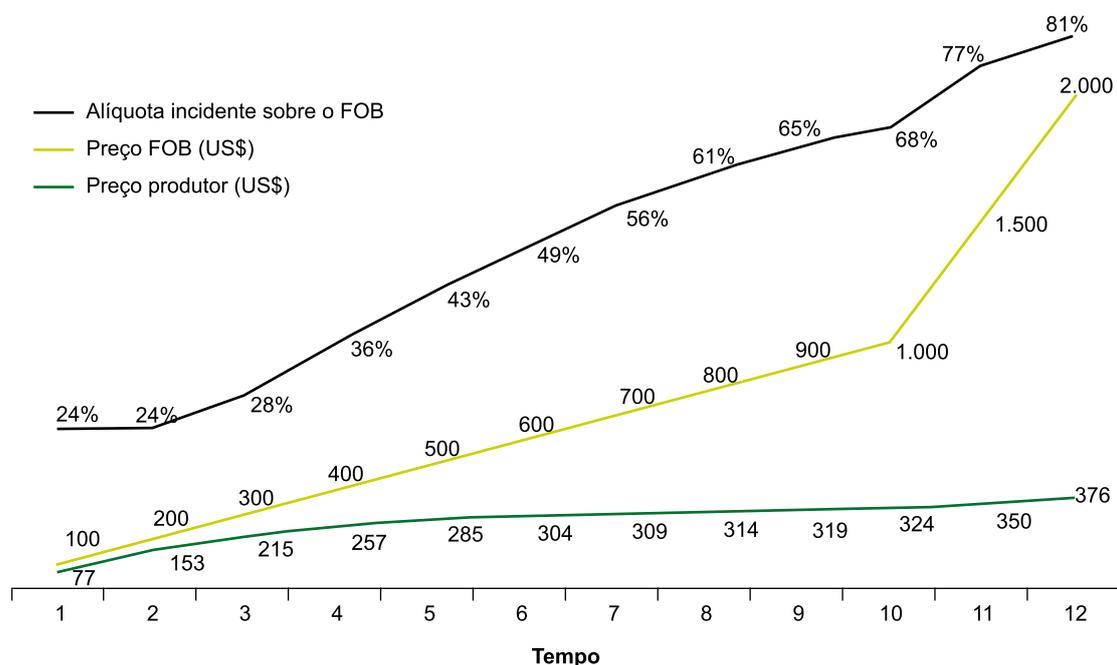


Figura 1. Exemplo da evolução do preço FOB da soja e a respectiva evolução da alíquota percentual de retenção e do preço ao produtor.

neutralidade do preço do produto na moeda local. Já as retenções móveis implementadas a partir de 2008 – que, além da cobrança do imposto, busca estipular um preço ao redor de um teto –, sem dúvidas trazem impactos muito fortes nos negócios dessa classe empresarial.

Entre os objetivos do governo argentino, independentemente do governante, estava sempre o aumento da arrecadação. Nos momentos históricos em que as retenções foram implementadas, o objetivo de arrecadar com as exportações foi atingido. Entretanto, outros objetivos estavam presentes nos discursos de seus proponentes, cujas efetividades de alguns deles serão testadas a seguir.

Controle inflacionário

Uma constante entre os defensores das retenções é sua intenção de frear a inflação. O uso de instrumentos heterodoxos para o controle inflacionário faz parte da cultura econômica argentina, o que explica, – com exceção do período de dez anos de Carlos Menem – o fato de a Argentina conviver com inflação alta

desde 1945, de acordo com Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec).

Coincidentemente, foi justamente no intervalo em que não foram aplicadas as retenções, de 1991 a 2001, que a inflação recuou (Figura 2).

Exatamente no ano em que as retenções foram retomadas, 2002, a inflação voltou a crescer; quando atingiram suas máximas taxas (35%), a inflação novamente ultrapassou os 20% ao ano. Com a imposição das retenções móveis com preço básico visando um teto, a inflação acelerou ainda mais. Além das retenções móveis, o kirchnerismo apostou na intervenção e na politização do Indec – responsável até então pela divulgação oficial da inflação argentina – como medidas para combater a inflação.

Evidentemente, se por um lado os dados empíricos deixam claro que as retenções não contém o avanço dos preços, não se pode, por outro, afirmar que a ausência delas controle a inflação. No período em que não houve inflação alta nem retenções também não houve maxidesvalorizações cambiais, por exemplo, lembrando

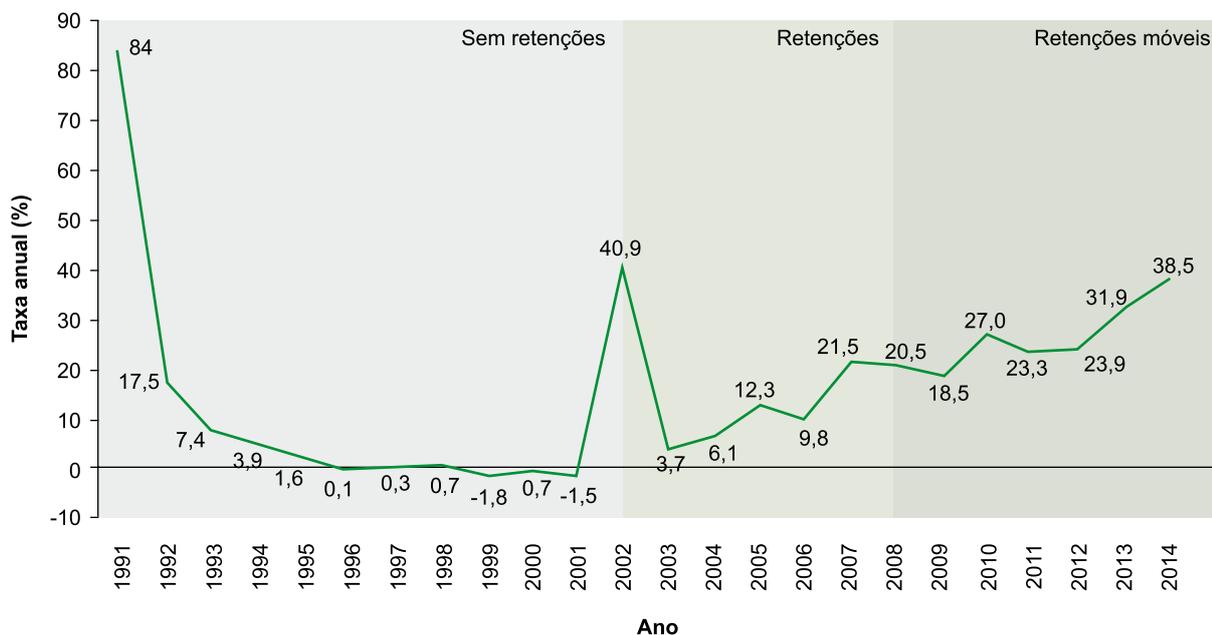


Figura 2. Índice geral de preços ao consumidor da Argentina em 1991–2014.

Fonte: Congreso... (2014), Gobierno... (2013) e Indec (2007).

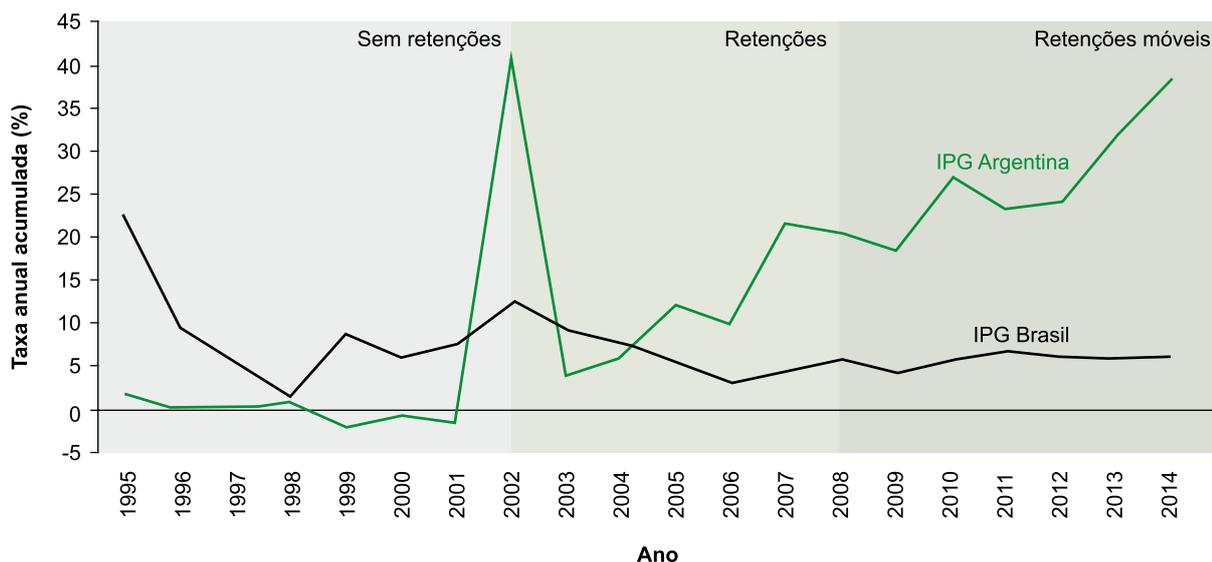


Figura 3. Comparação dos índices gerais de preços ao consumidor de Argentina e Brasil em 1995–2014.

Fonte: Congreso... (2014), Gobierno... (2013) e Indec (2007).

que retenções e desvalorização da taxa de câmbio costumam andar juntas na Argentina. Ou seja, as retenções não seguraram o avanço da inflação; nos anos em que ela foi baixa, não foram as retenções as responsáveis, embora possam ter contribuído.

Brasil e Argentina possuem muitas características em comum – são grandes produtores e exportadores de alimentos, estão situados na mesma região –, mas são diferentes suas políticas para exportações. O Brasil, em linha com as políticas globais de competição internacional,

não cria embaraços tributários sobre as exportações. O País, mesmo sem usar retenções e com forte crescimento das exportações, conseguiu manter a evolução dos preços aos consumidores domésticos em níveis bem mais baixos do que os da Argentina (Figura 3). Em vez das retenções, o Brasil optou por instrumentos de política monetária tradicionais, como a taxa de juros e compulsório bancário, além de manter o câmbio flutuante e uma política fiscal mais bem ajustada. Quando o País abandonou esses princípios, houve volta da inflação de dois dígitos. Essas são, portanto, outras evidências que as retenções não são bons instrumentos de combate à inflação.

Manter baixos os preços dos alimentos no mercado interno

Outro objetivo comum entre os defensores das retenções é o uso dos impostos sobre as exportações agropecuárias para controlar os preços dos alimentos no mercado interno. A Figura 4 mostra a relação entre a inflação e a porção dos alimentos da cesta básica na Argentina. Os resultados mostram que os preços dos alimentos aceleraram as altas, apesar

de o percentual das retenções aumentarem ao longo tempo. Além disso, as retenções móveis derrubaram os preços para os produtores rurais, mas não foram capazes de conter o aumento para os consumidores. Pelo contrário, desde a implantação das retenções móveis, os aumentos foram inclusive superiores aos da cesta básica alimentar.

Os preços dos alimentos acompanham o aumento da inflação como um todo, pois ela é um fenômeno em si e sua origem está na política monetária do Banco Central.

Dessa forma, mesmo que haja uma política direcionada ao grupo alimentos ela provavelmente não surtirá efeito, pois a inflação é o aumento generalizado dos preços, não deste ou daquele produto ou grupo. Tentar frear os preços dos alimentos descolando os preços agropecuários dos internacionais também tende a não surtir efeito, pois desconsidera-se, dessa forma, que a produção rural sofre com a inflação nos custos de produção, havendo dezenas de segmentos econômicos da indústria e dos serviços envolvidos com o fornecimento para a agropecuária. Entre a agropecuária e a indústria há os custos

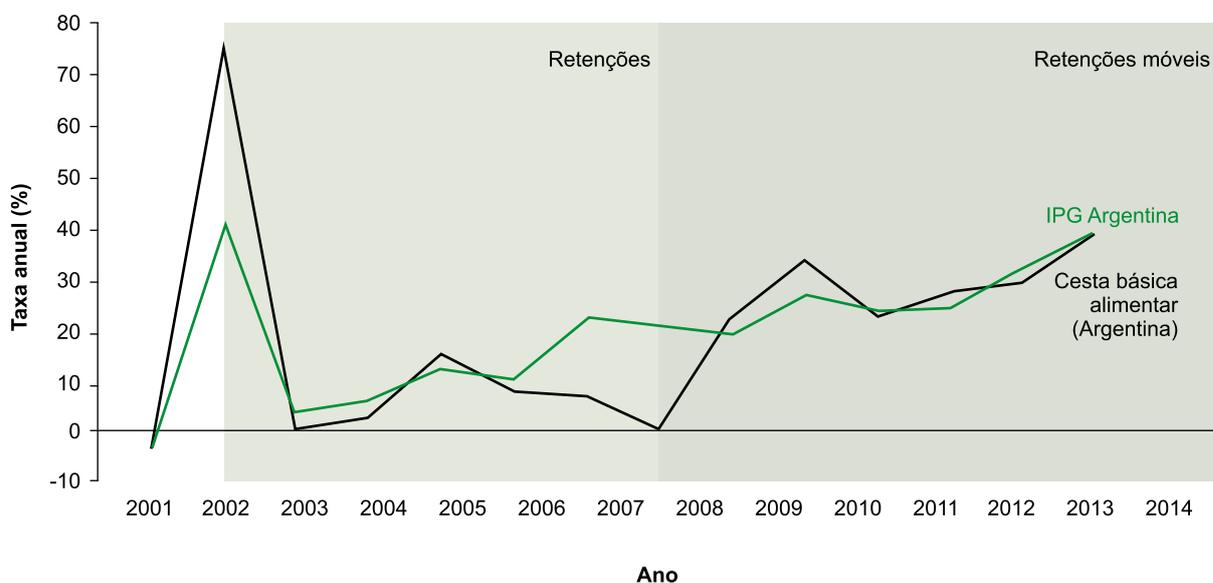


Figura 4. Comparação entre as evoluções do IGP e o custo da cesta básica alimentar na Argentina.

Fonte: Congreso... (2014), Gobierno... (2013) e Indec (2007).

com frete e administrativos. Na indústria, além dos custos da mão de obra, energia elétrica, combustível, manutenção, depreciação, por exemplo, há custos com o frete, pois o produto tem de chegar ao varejo. Este último envolve dezenas de influências inflacionárias, além de ser o setor em que os efeitos das políticas monetária, cambial e fiscal são sentidos. Isso quer dizer que entre o produtor rural e o consumidor final há um sem-número de processos e de segmentos econômicos envolvidos. Logo, travar o preço em apenas um elo não impede os demais de evoluírem e gerar inflação no grupo dos alimentos.

As retenções falharam na tentativa de manter em baixa os preços dos alimentos.

Prover equidade social

Um dos principais argumentos dos defensores das retenções é afirmar que elas promovem equidade social. Barsky (2002) defende que sejam adotadas novamente as retenções de forma a frear o avanço do preço da cesta básica, já que à medida que o preço da cesta aumenta, aumenta a pobreza e a desigualdade social.

A adoção das retenções e seu progressivo avanço a partir de 2002 não foram capazes de conter o avanço do preço da cesta básica. Pelo contrário, o preço acelerou muito depois de sua reintrodução na esteira do descontrole inflacionário vivido no país.

Mas pobreza e equidade não são indicadores cujas relações sejam necessariamente inversas. Pode haver redução da desigualdade e, ao mesmo tempo, avanço da pobreza, como ocorreu na Argentina.

Com base no Índice de Gini, medido pelo Banco Mundial, de 2002 a 2013 houve importante recuo da desigualdade em todos os países latino-americanos. A Argentina foi o que mais avançou – redução de 21%, mais do que o dobro do Brasil e um ponto percentual a mais do que a Bolívia (Figura 5).

Se no período da retomada das retenções os argentinos experimentaram melhora no quesito equidade, o mesmo não pode ser dito em relação à pobreza. O valor da inversa do coeficiente de Engel, também conhecido por coeficiente de Orshansky, é a determinação de uma linha de pobreza a partir da relação entre

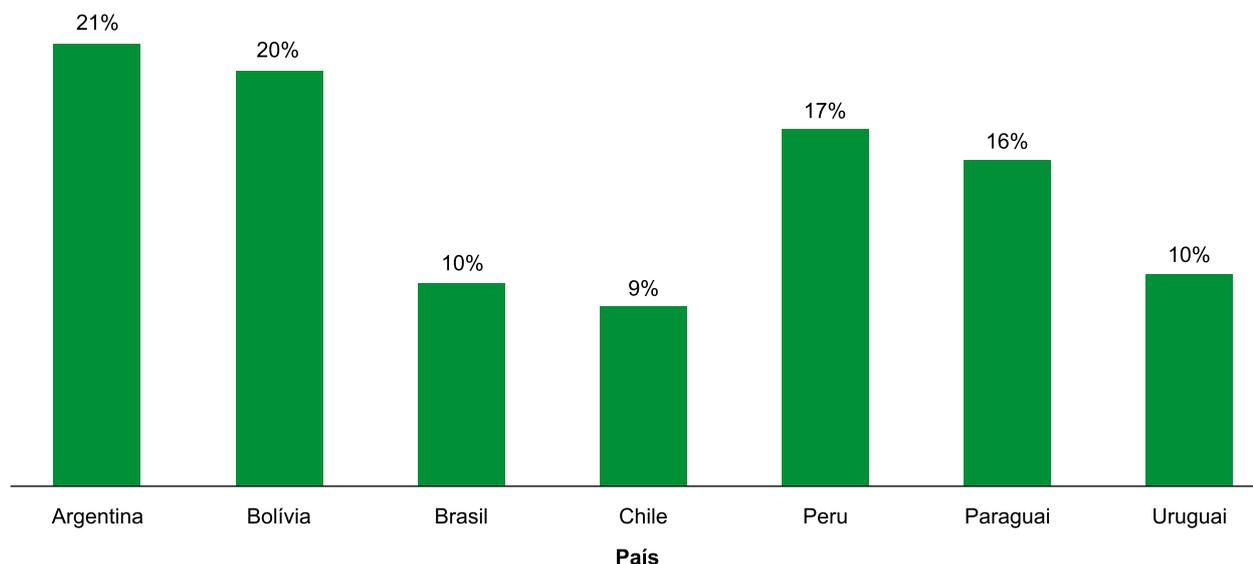


Figura 5. Redução percentual do índice de Gini no período de 2002 a 2013 em países latinoamericanos.

Nota: Índice (0-100) sendo que 0 indica igualdade total e 100 total desigualdade.

Fonte: Banco Mundial (Autor. Informar a citação e referência e ou/link).

uma cesta básica alimentar e uma cesta básica total, que mostra o quanto deve receber uma família típica para não ser considerada pobre ou indigente.

Quanto à redução da pobreza, a Argentina falhou no período analisado – que coincide com a retomada das retenções – e claramente piorou no período que coincide com a entrada em vigor das retenções móveis, a partir de 2008. Nos 11 anos analisados, a Argentina não conseguiu fazer progressos no combate à pobreza. Conforme o índice escolhido pelo Indec para mensurar pobreza, os níveis pioraram (Figura 6).

Deve-se ressaltar que o Indec tem sido duramente criticado por manipular o índice de inflação oficial da Argentina, fazendo com que houvesse reações internas – como o surgimento de índices alternativos medidos por entidades privadas e pelo congresso argentino – e internacionais, merecendo até reportagem de capa (DON'T LIE..., 2012) e a interrupção da coleta de dados pelo Banco Mundial. Se apesar da intervenção do Indec a pobreza, que depende do índice de inflação, avançou, presume-se que os dados reais mostram resultado ainda pior.

Não se pode atribuir às retenções o resultado agregado da Argentina, mas os dados mostram que no mesmo período o país tornou-se mais igual, porém mais pobre. Se não se pode concluir deste estudo que as retenções causaram esse resultado, pode-se concluir, pelo menos, que as retenções não foram capazes de reverter esse cenário, como se propunha.

Fomento e proteção à indústria local

Proteção ao produto nacional, geração de empregos e exportar com valor agregado, entre outros, são argumentos comuns entre os defensores de embaraços às exportações. Nas últimas três décadas, houve importantes mudanças na agricultura em razão do forte incremento tecnológico e do surgimento de extensa ramificação de segmentos da indústria e dos serviços, setores para os quais a agricultura passou a ser grande demandante. Embora esses segmentos industriais tenham triunfado nos países com forte presença da agricultura – como os segmentos de máquinas agrícolas, fertilizantes, químico, petroquímico, farmacêutico, eletrônico e biotecnológico –, ainda são comuns argumentos segundo

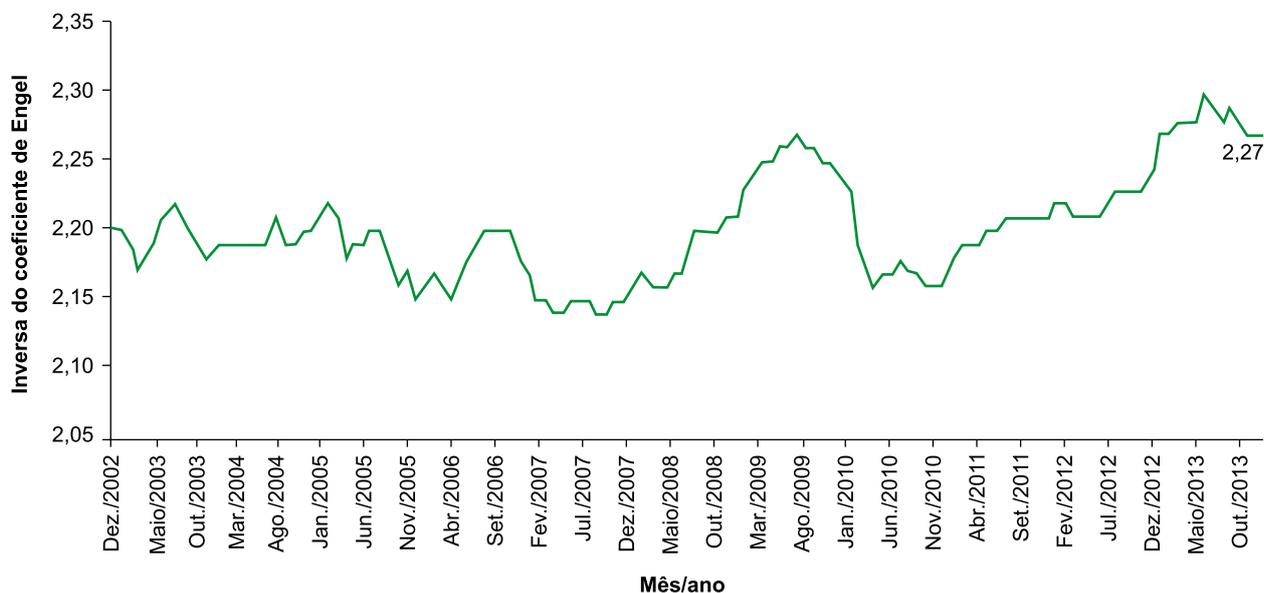


Figura 6. Evolução do coeficiente de Engel na Argentina

Fonte: Indec (2016c).

os quais se o grão exportado não for processado pelo segmento industrial pós-fazenda, então não há valor agregado, esquecendo, com isso, de todos os processos dos segmentos industriais e de serviços de que a agricultura se serve, conforme Luz (2014). Esse tipo de argumento está na Resolução 125/2008.

A proteção ao segmento industrial que compra da agricultura prejudica todos os segmentos da própria indústria que fornecem para ela, sem que isso seja corretamente observado por quem aplica esse tipo de política. Além disso, há forte transferência de recursos do setor agropecuário para o industrial via privilégio concedido pelo Estado às indústrias de alimentos, mas mesmo assim os resultados não empolgam. Aliás, não devem causar surpresa, pois, se tais políticas são necessárias, então é porque as indústrias não são competitivas, e esses incentivos não contribuem para a competitividade.

Políticas dessa natureza são contrárias à corrente de comércio internacional e desafiam a teoria das vantagens comparativas desenvolvidas por Ricardo (1817), sem que seus resultados se mostrem melhores para o conjunto da economia.

Como mostram as Figuras 7 e 8, as retenções móveis causaram forte impacto na produção de alimentos na Argentina, apesar da expansão da demanda nesse período em nível mundial. Na

Figura 7, a comparação direta com o Brasil mostra que o desempenho da Argentina é melhor desde o início da série, em 1961. No entanto, a partir de 2001 os países passam a apresentar performance semelhante e, a partir de 2008, ano em que as retenções móveis entram vigor, o Brasil mantém seu crescimento acelerado na esteira do crescimento global enquanto a Argentina passa a oscilar e perder terreno.

Quanto à evolução desse índice nos períodos caracterizados pelas retenções – em seu retorno a partir de 2002 ou a implementação das retenções móveis em 2008 –, a Figura 8 mostra que a Argentina não avançou no ritmo de seus concorrentes.

De 2002 a 2007, a Argentina cresceu 35%, sendo esse o maior crescimento acumulado entre os pesquisados. Entretanto, em 2007–2013, período que coincide com a implantação das retenções móveis, o país cresceu apenas 3%, valor muito abaixo do registrado no Brasil (23%) e no mundo (16%) e menor também do que o da União Europeia (5%). A própria América Latina cresceu 20%. Outro resultado que não confirma a relação entre a tributação sobre exportações agropecuárias e a melhora das indústrias que compram produtos agrícolas é mostrado na Figura 9. Ela mostra o desempenho das indústrias fabricantes de óleo e farelo de Soja e de farinha

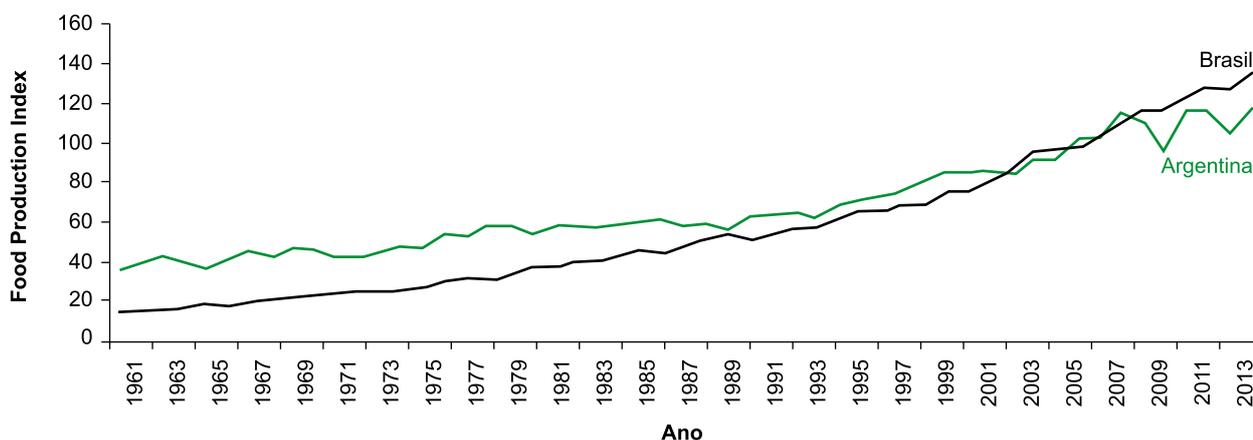


Figura 7. Comparação da evolução do Food Production Index entre Argentina e Brasil (Base 100 = 2004–2006).

Fonte: The World Bank (2016).

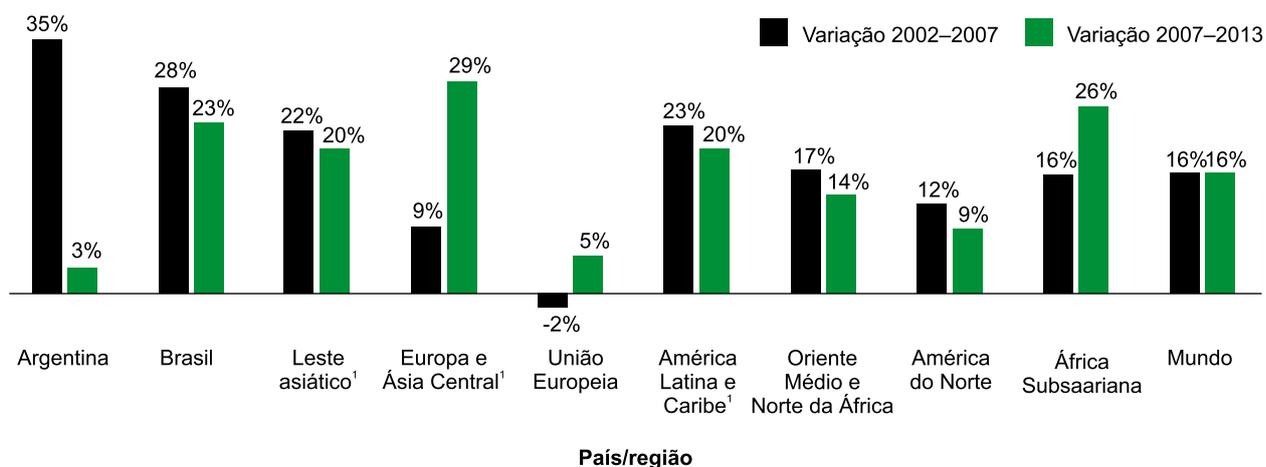


Figura 8. Desempenho acumulado do Food Production Index nos períodos da volta das retenções (2002–2007) e das retenções móveis (2007–2013) da Argentina e seus concorrentes.

⁽¹⁾ Apenas países em desenvolvimento

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com The World Bank (2016).

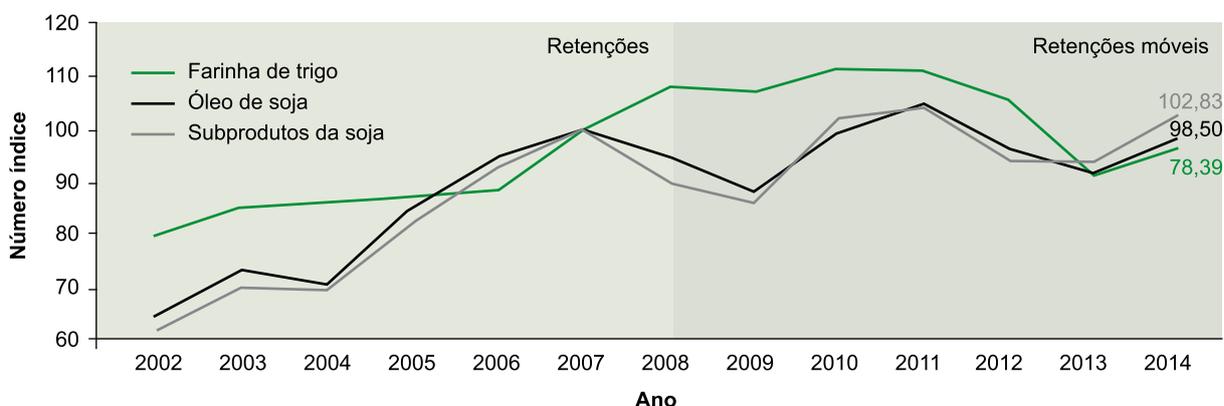


Figura 9. Desempenho dos segmentos da indústria de alimentos argentina cujo fornecimento é facilitado pelas retenções às exportações. (base 100 = 2007).

Fonte: Fiel (2016).

de trigo, indústrias acompanhadas pelo Indec e cujas matérias-primas sofrem retenções.

Os dados mostram que em 2007–2014 a atividade das indústrias fabricantes de farinha de trigo cresceu apenas 2,83%. Já a atividade das indústrias fabricantes de óleo de soja caiu 1,5% nesse mesmo período, enquanto a atividade das indústrias fabricantes de subprodutos da soja, em especial farelo, recuou ainda mais: 2,61%. Ressalta-se que no período que antecedeu

as retenções móveis, 2002–2007, houve forte crescimento dos três segmentos: farinha de trigo, 25,12%; óleo de soja, 55,18%; e subprodutos de soja, 60,87%.

Esses dados são absolutamente insuficientes para afirmar que foram as retenções móveis que inflexionaram a tendência da atividade industrial, mas indicam que elas não foram capazes de melhorar e fortalecer o desempenho da indústria, objetivo a que se propunha a resolução.

Efeito das retenções no agronegócio argentino

Este estudo limita-se a observar, com base em dados empíricos, se as retenções, em especial as retenções móveis, alcançaram os objetivos para os quais foram criadas. Claramente isso não ocorreu e houve, inclusive, piora dos indicadores, que, por sua vez, não pode ser atribuída às retenções apenas com base as informações e os métodos aqui empregados.

Entretanto, o impacto das retenções móveis na agricultura pode sim ser verificado, contanto que sejam comparados os desempenhos dos produtos que sofrem retenções na Argentina com um ou mais *benchmarks*. Deve ser lembrado que esses produtos são commodities internacionais e estão submetidas às ofertas e demandas mundiais. Logo, os preços são sinalizadores para a curva de oferta resguardadas as elasticidades-preço locais. Se os preços sobem, *ceteris paribus*, e não havendo intervenção na taxa de câmbio para valorizá-la, então espera-se que a oferta global cresça, que é consequência do aumento das ofertas locais.

Ainda que as elasticidades-preço da oferta guardem diferenças entre os países, em se tratando de produtos padronizados pressupõe-se que apresentem coeficientes de elasticidade indica-

tivos da mesma classificação da oferta: elástica, inelástica ou unitária. Dessa forma, por fim, o mecanismo de preço não pode causar aumento da oferta de um determinado país e queda da oferta desse mesmo produto em outro.

Ocorre que na Argentina, com o advento da Resolução 125/2008, o preço deixou de exercer seu papel na função da oferta uma vez que o preço básico da fórmula atua como limitador do aumento do preço, uma espécie de preço-teto velado, já que a partir de US\$ 300 por tonelada de soja, por exemplo, a taxa de retenção sobe com intensidade semelhante ao aumento do preço internacional, de forma a manter o preço ao produtor – no mercado interno – o mais próximo possível de US\$ 300,00.

Estipular preços máximos compulsórios determina que a oferta seja menor do que o produtor estaria disposto a oferecer, gerando assim escassez, perda de eficiência econômica e de bem-estar.

A Figura 10, que mostra o crescimento acumulado da área plantada de grãos que sofrem intervenção de preços via retenções móveis, exhibe claramente os efeitos da estipulação de preços máximos na oferta argentina.

No caso da soja, commodity cuja demanda mais cresceu nos últimos dez anos e produto

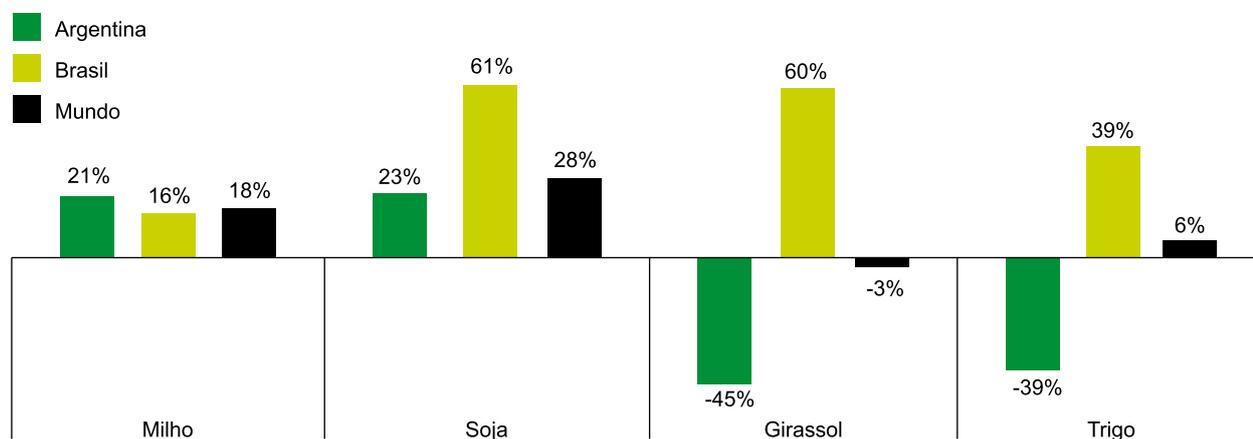


Figura 10. Variação acumulada em 2007–2016 da área plantada de milho, soja, girassol e trigo na Argentina, no Brasil e no mundo.

Fonte: USDA (2016).

em que a Argentina é o terceiro produtor mundial, o aumento foi de 28% no mundo, 61% no Brasil e 23% na Argentina. Para cada hectare a mais na Argentina, houve expansão de quase quatro no Brasil.

Para o trigo, os números são 6%, 39% e -39%, respectivamente. A Argentina, décimo terceiro produtor mundial, registrou em 2014 a menor área plantada desde o início da série, em 1961 (USDA, 2016). De acordo com a Confederação Rural Argentina (ABERTURA..., 2014), aquela foi a menor área plantada em 110 anos, e a razão, segundo seu presidente, foi a intervenção do governo via retenções.

No caso do Milho, a Argentina conseguiu aumentar sua oferta mais do que a média mundial – pela retração dos Estados Unidos e pelo baixo preço de mercado – e do que o Brasil, que tem duas safras.

Conforme dito anteriormente, a produção agropecuária movimenta dezenas de segmentos da indústria e dos serviços à medida que é demandante de bens e serviços, não apenas ofertante de grãos. Por conta do enfraquecimento da produção agrícola, houve redução nos investimentos por parte dos produtores, o

que afeta diretamente as indústrias e serviços fornecedores.

Em 2003, para cada máquina vendida na Argentina, duas eram vendidas no Brasil (Figura 11). Essa relação chegou a ficar 0,97 em 2005 por conta da forte estiagem que atingiu o País e não pela melhora das vendas na Argentina, pois houve queda também naquele país. A partir daí, as vendas cresceram nos dois países e duraram, para a Argentina, até 2007. Então, com o estabelecimento das retenções móveis as vendas caíram muito, a ponto de em 2014 serem 22% inferiores ao que eram em 2003. O Brasil, ao contrário, aproveitou o bom momento dos preços internacionais das commodities e dos incentivos para compra de máquinas e renovou seu parque – em 2014, para cada máquina vendida na Argentina, 4,64 máquinas foram vendidas no Brasil.

Conclusões

As políticas de retenções foram largamente empregadas ao longo do século passado e nas primeiras duas décadas deste, geralmente acompanhadas de maxidesvalorizações cambiais

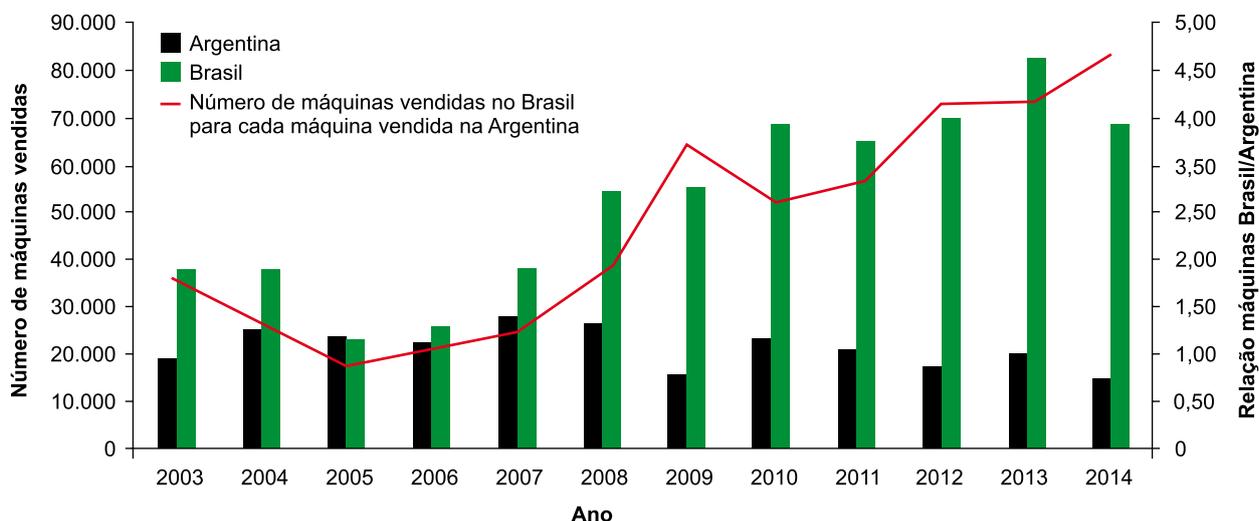


Figura 11. Comparativo da evolução das vendas de máquinas agrícolas na Argentina e no Brasil em 2003–2004 e taxa de vendas no Brasil para cada máquina vendida na Argentina.

Fonte: Anfavea (2016) e Indec (2016).

como medida compensatória. Portanto, não se trata de um assunto novo para os argentinos. Entretanto, em março de 2008, já nos primeiros meses de governo de Cristina Kirchner, foram criadas, pela Resolução 125 do Ministério da Economia da Argentina, as retenções móveis, que, além de tributar as exportações, estabelecem um preço-teto para os produtos afetados pela resolução.

Além do objetivo de aumentar a arrecadação de impostos, o governo argentino visava promover o desenvolvimento da indústria de alimentos, controlar a inflação, manter baixos os preços dos alimentos no mercado interno, prover maior equidade social e reduzir a pobreza extrema.

Depois de verificar empiricamente os indicadores que mensuram cada um desses objetivos, conclui-se que as políticas de retenções foram incapazes de dirigir a economia argentina para as finalidades para as quais elas se propunham. Além disso, tais políticas ocasionaram grande atraso no desenvolvimento do agronegócio argentino.

Referências

- ABERTURA parcial para exportação de trigo gera frustração e ameaça relações do governo com setor na Argentina. **Clarín Brasil**, [2014]. Disponível em: <<http://www.cra.org.ar/0/vnc/nota.vnc?id=10604>>. Acesso em: 11 fev. 2016.
- ANFAVEA. **Séries históricas estatísticas**. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/estadisticas.html>>. Acesso em: 12 fev. 2016.
- ARGENTINA. Ministerio de Economía y Producción, **Resolución n 125/2008**. Derechos de exportación. Fórmula de determinación aplicable a Determinadas posiciones arancelarias correspondientes a cereales y oleaginosas. 2008. Disponível em: <<https://esepuba.files.wordpress.com/2009/03/resolucion-125-derechos-de-exportacion.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2016.
- BARSKY, O. Las retenciones generan equidade. **Clarín.com**, 28 mayo 2002. Tribuna Abierta. Disponível em: <<http://edant.clarin.com/diario/2002/05/28/o-01901.htm>>. Acesso em: 8 fev. 2016.
- CONGRESO de la Nación Argentina. **IPC Congreso**. 2014. Disponível em: <<http://data.lanacion.com.ar/dataviews/69218/ipc-indec-y-congreso/>>. Acesso em: 8 fev. 2016.
- DON'T LIE to me Argentina. **The Economist**, Feb. 25 2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21548242>>. Acesso em: 8 fev. 2016.
- FIEL, B. **Índice de Producción Industrial (IPI) de FIEL**. Disponível em: <<http://www.fiel.org/estadisticas>>. Acesso em: 9 fev. 2016.
- FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS. **Canasta básica**. Disponível em: <www.fiel.org/canasta>. Acesso em: 7 fev. 2016.
- GAGGERO, J. A.; GRASSO, F. **La cuestión tributaria en la Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma**. Buenos Aires: Cefid-AR, 2005. (Documento de Trabajo, 5).
- GOBIERNO de la Provincia de San Luis. Dirección Provincial de Estadísticas de San Luis. **Índice de Precios al Consumidor 2007-2013**. 2013. Disponível em: <<http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaasp/Paginas/Pagina.asp?Paginald=76>>. Acesso em: 10 fev. 2016.
- HANICKEL, G.; ROMÁN, M. Sobre las retenciones. Algunos elementos para el análisis. **Revista Facultad de Agronomía UBA**, v. 28, n. 1, p. 19-42, 2008.
- INDEC. **Índice de Precios al Consumidor**. Disponível em: <http://www.indec.mecon.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=5&id_tema_3=31>. Acesso em: 7 fev. 2016a.
- INDEC. **Informe de coyuntura de la industria de maquinaria agrícola: tercer trimestre 2016**. Disponível em: <http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/maq_agricola_11_16.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2016b.
- INDEC. **Inversa del coeficiente de Engel**. Disponível em: <<http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/sh-cba2.xls>>. Acesso em: 7 fev. 2016c.
- INDEC. **Valores de la Canasta Basica de Alimentos (CBA) e Canasta Basica Total (CBT)**. Disponível em: <<http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/sh-cba2.xls>>. Acesso em: 7 fev. 2016
- LATTUADA, M. La política agraria radical en el marco de la transición democrática argentina (1983-1989). In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE HISTORIA ECONÓMICA, 13., 2002, Buenos Aires. **Ponencia presentada...** [Buenos Aires: Universidad de San Andrés], 2002. 43 p.
- LUZ, A. da. O mito da produção agrícola de baixo valor agregado. **Revista de Política Agrícola**, ano 23, n. 2, p. 20-39, abr./maio/jun. 2014.
- RICARDO, D. **On the principles of political economy and taxation**. London: J. Murray, 1817.

SACHS, J. D.; WARNER, A. Economic reform and the process of global integration. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 1995, n. 1, p. 1-118, 1995. DOI: 10.2307/2534573.

THE WORLD BANK. **Food production index (2004-2006 = 100)**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/AG.PRD.FOOD.XD>>. Acesso em: 7 fev. 2016.

USDA. Foreign Agricultural Service. **Area harvested**. Disponível em: <<http://apps.fas.usda.gov/psdonline/psdQuery.aspx>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

WACZIARG, R.; WELCH, K. H. **Trade liberalization and growth**: new evidence. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2003. (Working paper, 10152).
