

Fratini, S. F. 2017. Informalidad y evasión en la cadena cárnica. Instrumentos aplicados por el Estado para corregirlas. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol. 04 N° 05*: 19-48.

INFORMALIDAD Y EVASIÓN EN LA CADENA CÁRNICA. INSTRUMENTOS APLICADOS POR EL ESTADO PARA CORREGIRLAS.

Susana Beatriz Fratini

Departamento de Ciencias Sociales

Universidad Nacional de Luján

susana.fratini@gmail.com

RESUMEN

Se verifica en la cadena cárnica una elevada informalidad, lo que provoca una importante evasión fiscal anual, la existencia de un doble estándar sanitario, distorsiones en el mercado cárnico y la cartelización de quienes compran subproductos. El objetivo del trabajo es analizar las formas de evasión empleadas en la cadena cárnica, presentar los cambios introducidos recientemente en los controles de la hacienda y considerar cuánto queda por corregir en la trama ganadera.

Palabras clave: cadena cárnica- evasión fiscal- doble estándar sanitario- controles de la hacienda.

INFORMALITY AND MEAT CHAIN EVASION. INSTRUMENTS APPLIED BY THE STATE TO CORRECT THEM.

ABSTRACT

In the meat chain is verified a large informality, which cause an important annual fiscal evasion, the existence of a double sanitary standard, distortions in the meat market and the economy of who buy subproducts. The Project aims to analyze the kinds of evasion

applied in the meat chain, present the changes introduced recently in property controls and consider how much left for correct in cattle ranch.

Keywords: meat chain – fiscal evasion - double sanitary standard – property controls.

1. INTRODUCCIÓN

La cadena cárnica genera actualmente US\$ 20.000 millones anuales de ganancias y emplea alrededor de 500.000 personas.

Tras diez años de intervención del Estado en la trama ganadera entre los años 2005-2015, el sector cárnico bovino bajó de 60 a 48,9 millones de cabezas de ganado y de tener una participación del 38% en el sector exportador a un insignificante 2%, con la consecuente destrucción de genética, puestos de trabajo y pérdida de mercados pero, además, se verifica una elevada informalidad en la cadena cárnica, lo que provoca una evasión fiscal anual de \$10.000 millones, distorsiones en el mercado cárnico y la cartelización de quienes compran subproductos.

El objetivo del trabajo es analizar las formas de evasión empleadas en la cadena cárnica, presentar los cambios introducidos recientemente en los controles y considerar cuánto queda por delante, para una cadena productiva que, trabajando eficientemente todos los actores, puede alcanzar los \$420.000 millones de facturación.

2. CONSIDERACIONES TEÓRICAS QUE ENMARCAN EL ANÁLISIS.

Bisang y Gutman (2005) consideran que las políticas públicas deben dirigirse prioritariamente a la generación, adaptación, apropiación y difusión (mediante formulación de normas de contexto) de las tecnologías principales de cada una de las tramas productivas. Desde esta perspectiva, las instituciones de ciencia, tecnología e innovación resultan actores clave en la aplicación de las estrategias.

En el marco de la estrategia descrita, es necesario ajustar los instrumentos tradicionales de política pública para el logro del objetivo general. Se trata no sólo de aquellos destinados a regular los niveles de beneficio de las empresas (normas impositivas, de competencia y otras) sino también de los que cobran relevancia al considerar a la trama como objeto de regulación para las políticas públicas:

- El conjunto de normas (sanitarias, bromatológicas, de contenido, etc.) que definen la calidad de los productos generados en las diversas tramas;

- los requerimientos mínimos de calidad y seguridad que rodean los procesos de producción;
 - las políticas impositivas (incluidas las arancelarias) que modifiquen los precios relativos, favoreciendo el desarrollo local de etapas de mayor valor;
 - las restricciones a la libre circulación de capital, como contrapartida a la obtención local de rentas netas asociadas a posiciones jerárquicas de las tramas;
 - políticas de arbitraje y control de las relaciones entre las diversas etapas que conforman la trama.
- Desde una perspectiva de mayor alcance, otro conjunto de políticas (crediticias, impositivas, etc.) deberían apuntar al desarrollo tecnológico y productivo, en manos de empresas y/o instituciones locales, de aquellos nodos críticos con capacidad de redirigir hacia el mercado local los procesos de acumulación.

Para **Piñeiro, Fiorentino, Trigo (1982; 16, 17)** el Estado, o más precisamente su aparato burocrático, se convierte en el instrumento por el cual los sectores dominantes aparecen mediatizados e impuestos al resto de la sociedad civil. El Estado cumple un papel de gran trascendencia en cuanto al proceso de cambio técnico, cuyas formas particulares son función de las características históricas de su conformación y de un conjunto de condiciones propias del producto agropecuario bajo estudio.

La acción del Estado se manifiesta intersectorialmente, por medio de la explicitación, ya sea de manera directa o indirecta, del modelo o de la estrategia global de desarrollo en que se definen la participación y el papel que caben a cada sector dentro de la sociedad.

A nivel intrasectorial el Estado actúa por medio de la política económica y de la política científico-técnica, la cual se expresa vía marco legal e institucional que regula la incorporación de nueva tecnología y el sistema organizacional de generación y transferencia que crea y promueve.

Para finalizar, **Rofman (1999; 82)** advierte que la acción u omisión del Estado en su capacidad de regulación de la actividad productiva es determinante para alterar precios, modificar los contextos en que se desenvuelven los distintos agentes sociales en su proceso económico, cambiar la legislación de amparo o protección de determinados sectores de la producción y alterar las disposiciones sobre propiedad de las empresas estatales y los correspondientes valores de comercialización de los respectivos bienes y servicios que entregan al mercado.

3. ESTRUCTURA DE LA CADENA CÁRNICA BOVINA

La ganadería argentina forma parte de una cadena de valor, amplia y compleja, donde se eslabonan diversos actores. Se realizará una descripción de la estructura de la cadena de comercialización de la carne vacuna, considerando los eslabones que la integran y actores que participan en la misma, pero advirtiendo que se han producido modificaciones sustanciales en su interior.

Se observa a continuación un gráfico de la cadena de valor de la carne vacuna. No obstante, la realidad es compleja. Como lo advierte **Bisang (2008; 12)**, la nítida diferencia entre etapas, que existía cuando se desarrolló la actividad (en el pasado), – productores/industria/abastecedores/carnicería y/o exportación, con graseros y curtiembres – va siendo reemplazada por múltiples combinaciones, lo cual repercute necesariamente sobre la forma de funcionamiento del conjunto y del reparto de las rentas generadas por la actividad.

Se desarrolla a continuación el análisis particular de cada eslabón, sin considerar las complejas interrelaciones que se establecen entre los actores de la cadena. Posteriormente se tratará en particular algunas de las “Modificaciones Recientes en la Estructura de la Cadena Cárnica”.

Esquema 1.1. Cadena de valor de la carne vacuna



Fuente: INDEC, ONCCA, SENASA y SAGPyA

SECTOR PRIMARIO O PRODUCTIVO

El **sector primario** de la cadena de la carne bovina involucra a diversos actores. En un trabajo de la **Fundación Producir Conservando (2006; 1)** se menciona a:

. **Generadores de conocimiento y tecnología**, entre los que se encuentran las Universidades, el INTA, la Secretaría de Ciencia y Técnica (actualmente Ministerio de Ciencia y Tecnología); el CONICET; el INTI y los Departamentos de Investigación y Desarrollo de las empresas proveedoras de insumos, cuyos trabajos se han orientado principalmente a tecnologías de procesos y de insumos para la producción a campo, a cuestiones sanitarias y de calidad de carnes.

. **Proveedores de servicios e insumos** para la actividad ganadera, integrado por una amplia gama de empresas. Estas ofrecen semillas forrajeras, tecnología para el procesamiento de forrajes, maquinaria e instalaciones para feedlots y productos veterinarios, entre otros.

. **Productores de genética vacuna o cabañeros**, quienes ofrecen genética al mercado, a través de reproductores, semen congelado y embriones implantados.

También los cabañeros venden reproductores macho o hembra o realizan el alquiler de toros (**Otaño, 2005; 9**)

. **Criadores productores de terneros**, su finalidad es la producción y venta de terneros, pero también es de gran importancia económica el descarte de reproductores que son vendidos para invernada. Este subsector concentra el 51% de los establecimientos ganaderos (**2005; 9**). Los productores presentan una gran diversidad de escalas, tipo y calidades de hacienda.

. **Invernadores o engordadores**, cuya tarea consiste en elevar el peso del animal a un nivel apto para faenar. También se pueden engordar reproductores de descarte para que puedan ser comercializados como consumo. La recría de reproductores también entra dentro de esta actividad. La duración de la invernada puede variar según la categoría y el grado de intensificación del sistema. El proceso se acelera (mayores aumentos diarios) con la utilización de praderas de alta calidad y el uso intensivo de concentrados energéticos (**2005; 9**).

En el trabajo de Otaño, se aclara que también es posible la unificación de las actividades de cría y engorde, conformando un **ciclo completo**, donde los productores producen, recrían y/o invernán sus propios terneros, en una de las siguientes modalidades:

. Los invernadores adquieren un rodeo de cría con el que se proveen de terneros. La cría se desarrolla en su propio establecimiento o pueden arrendar el campo a un tercero.

. Los invernadores, a través de contratos con criadores, se aseguran de la provisión de terneros con certeza de calidad, tiempo y forma. También pueden adquirir un rodeo de vientres para capitalizar en un campo de cría.

. **Feedlot**, continúa la autora, es una variante de la invernada. En vez de ser una producción extensiva y con una alimentación a pasto mayoritariamente (invernada tradicional), que sólo en determinadas ocasiones se suplementa parcialmente, el **feedlot** está basada en la alimentación con concentrados. No obstante, los invernadores a base pastoril la utilizan para otorgarle al animal un grado óptimo de gordura y terminación, durante la última fase de producción.

INTERMEDIARIOS COMERCIALES.

Existen intermediarios comerciales de diversa índole entre los eslabones de la cadena. Nos detendremos a analizar algunos de ellos.

. **Consignatarios de hacienda**, los que están presentes prácticamente en toda operación de compra-venta de hacienda. Es un actor que opera como dueño de la mercadería frente al comprador, sin ánimo de adueñarse, y cumple básicamente dos funciones:

- Relacionar a las partes intervinientes, comprador y vendedor;
- Garantizar al vendedor el cobro de la mercadería entregada.

La manera de comercializar es, a su vez, por dos canales:

- Remates: subastas dirigidas por un martillero perteneciente o contratado por la consignataria. El vendedor consigna su mercadería enviándola al lugar donde se desarrollará el evento, generalmente sin ninguna restricción sobre el precio. Concurren allí los compradores, quienes al mejor postor adquieren los animales.

- Directo: con el precio ya preestablecido se realiza la transacción entre el comprador y el vendedor, sin existir contacto entre estos, sino sólo con el intermediario. La mercadería va directo desde el origen hasta el destino, sin pasar por el mercado, feria o remate.

La venta sin consignatario no es una operación frecuente. Se da esporádicamente en dos tramos de la cadena:

- Algunos supermercados o frigoríficos, quienes vinculan directamente a los productores.
- Algunas cabañas, las que tienen su cartera de clientes, a quienes les venden sin intermediación.

. **Matarifes**, los que contratan el servicio de faena a la industria e intermedian con la comercialización de la media res a las carnicerías y supermercados. **Azcuy Ameghino (2007; 228-229)** lo define como un tipo de agente económico que se caracteriza por adquirir la hacienda en pie con su propio capital de giro, la que luego hace faenar por alguna planta consumera –que en su mayoría destinan buena parte de su capacidad de producción a la transformación, *a facón*, de materia prima a terceros-, que se cobra sus servicios quedándose con las pieles, las menudencias y los despojos de faena.

En general, dependiendo de los precios relativos del cuero y los subproductos, el frigorífico –procurando asegurar la relación con su cliente o usuario- reconoce al matarife un recuperero, consistente en una suma por cada kilo faenado, entregada junto con las medias reses, producto habitual de este tipo de operaciones. Si bien cuando se producen caídas del precio del cuero, los frigoríficos procuran disminuir los “recuperos” que pagan, el intento suele verse limitado por la presión que ejercen otras plantas consumidoras que necesitan sumar faena, o por algunos frigoríficos exportadores que desean utilizar su capacidad ociosa.

Cascarini, Daniel (1986), citado por **Azcuy Ameghino (2007; 229)** señala que el “recupero de faena” o “recupero”, de acuerdo a las circunstancias, podrá resultar un importe a cobrar (porque los costos de faena superan el valor de los subproductos con que la planta faenadora se queda) o a pagar (porque se da la situación inversa). Realmente sólo en el segundo caso puede hablarse de “recupero”, correspondiendo en el primero hablar de “servicio de faena”.

Haeberle, Carlos y Piñeiro, Matias (1994), citados por **Azcuy Ameghino (2007; 228)** señalan que existen distintos tipos de matarifes, destacándose los denominados matarifes abastecedores –que venden las medias reses a las carnicerías- y, los matarifes carniceros, que además de tomar bajo su responsabilidad el proceso productivo, también realizan la venta final al consumidor. Las “carnicerías integradas” constituyen una suerte de integración vertical, en una cadena donde no abunda este tipo de articulaciones.

SECTOR SECUNDARIO O DE INDUSTRIALIZACIÓN.

Azcuy Ameghino (2007; 225-227), realiza una clasificación de las empresas en base a la envergadura económica, tomando como referencia la faena. Dicha clasificación comprende 3 categorías:

. **Empresas mediano-grandes**, que ocupan la cúpula del sector, la mayoría de las cuales ocupan los primeros puestos en materia de ventas externas. El autor realizó un cruzamiento entre las franjas de liderazgo de faena y exportación para determinar quiénes ocupan esta franja. Azcuy Ameghino considera que las mayores plantas de la industria frigorífica tienen escalas de faena de 100.000 animales y más anualmente.

. **Empresas mediano-pequeñas**, categoría que ocupa un lote más numeroso de empresas, con cifras de animales sacrificados anualmente que oscilan entre los 100.000 y 20.000.

. **Pequeñas firmas**, con faenas inferiores a 20.000 cabezas anuales, las que se solapan con las microempresas y colgaderos, a menudo marginales.

En el análisis del **proceso productivo industrial** se toma como referencia el trabajo de **Azcuy Ameghino (2007; 227-228)** y el de **Otaño (2005; 11-12)**. Los **establecimientos frigoríficos** pueden clasificarse en las siguientes categorías.

. **Frigoríficos de Ciclo Completo**, los que efectúan el proceso de matanza del ganado y de preparación de la carne vacuna o de deshuesado.

. **Frigoríficos de Ciclo I**, los que desarrollan únicamente el proceso de faena y, en general, destinan su producción al mercado local.

. **Frigoríficos de Ciclo II**, los que no realizan proceso de faena. Adquieren medias reses o cuartos, que han sido faenados en otras plantas y los deshuesan, preparando la carne para abastecer la exportación y/o el mercado interno.

Continuando con los autores citados, de acuerdo al **destino comercial de la faena** y, fundamentalmente, el nivel de exigencia sanitario y tránsito de la mercadería sea por todo el territorio (Federal), sólo en la provincia (Provincial) o circunscripto en el municipio (Municipal), las plantas faenadoras se clasifican en:

. **Frigoríficos Exportadores o Frigoríficos Clase A**, generalmente exportadores, son aquellos especialmente aprobados por la Unión Europea y EE.UU. Tienen un alto nivel higiénico-sanitario y también observan la trazabilidad de sus productos, impuestos por los

estrictos requerimientos de la demanda. Destinan al consumo interno los cortes que no exportan y optimizan la carne de menor valor elaborando productos como hamburguesas, salchichas, etc. Algunas estimaciones (**Azcuy Ameghino, 2007; 228**) indican que alrededor del 30% de la faena se encuentra en esta categoría de empresas.

. **Frigoríficos de Consumo o Frigorífico Clase B**, cuya producción se destina esencialmente al mercado doméstico. Tienen control sanitario del SENASA, pudiendo por ende realizar tráfico federal aunque también internacional. Sin embargo, el nivel higiénico-sanitario es menos exigente que en el caso anterior.

. **Mataderos Rurales o Frigoríficos Clase C**, son aquellos que antiguamente estaban en manos de los Municipios y que en la actualidad han ido pasando a manos privadas. Faenan en ellas los matarifes, sobre los que se hizo mención en el ítem de intermediarios comerciales.

SECTOR TERCIARIO O DE COMERCIALIZACIÓN.

En relación al **mercado interno**, donde se consume el 85% de la carne producida en el país, describiremos los principales canales de comercialización:

. **Carnicerías: Bisang (2004; 43)** calcula que el 49% de la carne consumida es vendida a través de este canal de ventas. Se trata del segmento de distribución final más heterogéneo y atomizado.

El avance del supermercadismo determinó que decayera su participación, no obstante, continúa siendo el canal de comercialización de carne en el país y fundamentalmente en el interior. Existen cadenas de carnicerías integradas, en donde los productores venden sus propios animales luego de la faena (**Santángelo y García de la Torre, 2004; 10**).

. **Supermercados y otros comercios: Bisang (2004; 43)** estima que el 23% del comercio se realiza por este canal y que el 12 al 15% de la facturación proviene de la venta de carne.

En el país operan varias cadenas de supermercados; incluyendo a los de propiedad de inmigrantes (chinos, coreanos). Los supermercados compran las medias reses en frigoríficos o abastecedores y despostan la carne en su propio local (**Santángelo y García de la Torre, 2004; 10**).

. **Hipermercados:** Se trata de grandes cadenas de distribución, con numerosas sucursales en Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires y el resto del país. Los más importantes son CARREFOUR, COTO, DISCO, JUMBO, WALMART. Su participación ha aumentado considerablemente en los últimos años. Debido al volumen que manejan, tienen incidencia en la fijación de precios al público. Se estima que el 28% de la carne vendida utiliza este canal. Varios de estos hipermercados han avanzado en la cadena de comercialización, adquiriendo o alquilando frigoríficos, comprando hacienda en pie y realizando la faena por su cuenta. Estas grandes cadenas para su abastecimiento utilizan diversos canales de comercialización, aunque han desarrollado estrategias de compra directa, especialmente en feedlots, evitando de esta manera, intermediarios (**Santángelo y García de la Torre, 2004; 10-11**). **Ignacio Iriarte (2003; 74)** estima que el 80-90% de sus compras la realizan por esta vía.

La venta de carne en este sector representa el 7-8% de la facturación total. Esta menor participación se debe a que muchas veces los hipermercados venden la carne a bajos precios con el objeto de atraer público al mismo (**Santángelo y García de la Torre, 2004; 10-11**).

Otaño (2005, 16-17) tomando en cuenta los datos procesados por la ONCCA (2005) contabiliza que, del total de la faena registrada, el 73% corresponde a la faena realizada por las propias empresas frigoríficas. Los principales usuarios son, para dicho año, las Cadenas de Supermercados tales como DISCO S.A.; SUPERMERCADO NORTE S.A. y CARREFOUR ARGENTINA S.A., y aquellos frigoríficos Ciclo II, dedicados a la exportación de carne.

El sistema tradicional de comercialización es la venta de la media res con hueso. La comercialización tradicional de carne en el mercado interno, basada en el traslado de la media res salida de la planta faenadora y transportada hacia cada boca de expendio en camiones refrigerados, ha sufrido pocos cambios a través de los años.

La comercialización de la media res implica para Otaño un alto grado de ineficiencias desde la etapa de elaboración hasta el consumidor, traducido en pérdida de valor económico y de calidad. Modernizar el consumo de carnes, implicaría desterrar la media res y reemplazarla por el comercio de trozos presentados de diferentes formas, cortes envasados al vacío, empaques adecuados y cadenas de frío eficientes para servir al consumidor.

No obstante, hubo ciertos cambios en la forma de comercialización. A principios de la década del '90, el 95% de la comercialización se realizaba del modo tradicional y sólo un 5% se basaba en la distribución de cortes. En el año 2005, la relación es de 75/25% y,

probablemente en la actualidad se haya incrementado aún más la comercialización de cortes, aunque en la relación continúe siendo preponderante el modelo tradicional.

En el mercado de la media res, las categorías más utilizadas son: vaquillona, ternero y novillito, colocadas directamente en el local de expendio para su desposte, y es la modalidad utilizada por los frigoríficos consumidores.

Los establecimientos exportadores deshuesan los animales y obtienen una mayor cantidad de huesos que los grandes “consumeros”, dedicados exclusivamente al consumo, que venden reses y cuartos.

La proyección que realiza una empresa respecto de su estrategia de integración resulta ser de corto plazo, con un máximo de un año, en función de cuánta Cuota Hilton le pudiera corresponder. En función de ello, estipula el volumen de faena mensual, ajustable semanalmente, y su esquema de integración para maximizar el sobre valor de mercado de los tres cortes de calidad.

Considerando una industria exportadora de:

- a) Productos frescos: enfriados y congelados con faena despostada (Ciclo I).
- b) Productos frescos: enfriados y congelados con faena en terceras plantas y despostada (Ciclo II).
- c) Productos frescos y carne cocida (Ciclo I).
- d) Productos frescos, carne cocida y enlatados (Ciclo I).

La escala puede variar y la estructura de costos entra a jugar más seriamente ante mercados inestables, aumentos del precio de la materia prima, la falta de oferta de novillo pesado y las demoras en la adjudicación de los cupos de carnes.

Con respecto a la consideración del mercado interno, el mismo forma parte del esquema de integración como un destino más con un rango muy variable y, en algunos casos, fluctuante al desagregar “externo vs. interno”. Las estrategias utilizadas por las empresas para integrarse al mercado interno pueden ser variadas:

- a) Cortes frescos con marca.
- b) Productos supercongelados: milanesas, hamburguesas.
- c) Medias reses para carnicerías y autoservicios.
- d) Proveedores de cortes para cadenas de hoteles y restaurantes.
- e) Proveedores de fast foods.
- f) Productos enlatados: picadillos, viandadas, carnes con salsas.

- g) Carne para transformación industrial: chacinados.
- h) Cadenas de carnicerías propias o con sistemas de franquicias.

MODIFICACIONES RECIENTES EN LA ESTRUCTURA DE LA CADENA CÁRNICA.

Bisang (2008; 4), en un trabajo sobre la estructura de la oferta de carnes bovinas, advierte que en poco más de una década, la denominada industria frigorífica sufrió un cambio significativo en su estructura. Por diversas causas se llegó a una virtual desintegración de la actividad, dando paso a la conformación de nuevas “alianzas” de negocios entre prestadores de servicios y matarifes y abastecedores y/o entre actores que operan/integran diversas etapas –supermercados con matarifes, frigoríficos con feedlots, y otros-.

Bisang (2008; 6) observa que la lógica que guía a las inversiones externas es la búsqueda de aprovisionamiento de materia prima (y/o elaborados) para proveer a redes internacionales en las cuales los inversores tienen, crecientemente, controles sobre otras etapas, de manera compatible con las nuevas tendencias del mercado mundial. Por diversas razones, esta actividad crecientemente ha comenzado a organizarse bajo la forma de red, en la que, por otra parte, se vislumbran nuevos liderazgos empresarios, estructuras de abastecimiento de materias primas y segmentación de la demanda final. En estos entramados de producción y abastecimiento y, al igual que en otras actividades industriales, comienzan a tener relevancia, no sólo la capacidad de faena, sino también el control de los canales comerciales, las marcas, las certificaciones y todos los temas relacionados con la coordinación entre etapas ubicadas, por lo general, en distintos países. Las estrategias empresarias apuntan a controlar o asegurarse determinados activos críticos/etapas, como la provisión de materias primas, los canales de distribución y/o las marcas –como herramientas para segmentar mercados y con ello mejorar los niveles de beneficios-.

Pero también **Bisang (2008; 11-12)** señala que la estructura del sector frigorífico argentino presenta un nuevo perfil productivo, influyendo en la articulación con la actividad primaria y comercial. Entre las modificaciones operadas pueden indicarse:

. Integración productiva de los frigoríficos: cuya tradicional imagen consistía en esquemas productivos donde la actividad comenzaba con la adquisición de la hacienda por parte de la empresa –generalmente vía mercado concentrador y con compradores propios- para su posterior faena, enfriado y remisión a destino final (exportación y/o mercado interno), todo ello en plantas que, además, captaban y, en diversos grados, industrializaban varios subproductos. Se trataba de unidades industriales integradas, donde la eficiencia

final iba de la mano de la gran escala y la coordinación de los procesos. Este modelo, fue dando paso a otro, en donde la actividad frigorífica pasó a ser esencialmente prestadora de servicios para quienes, por un lado, compran hacienda; por otro lado, la faenan en plantas de terceros –los frigoríficos-, y luego venden medias reses a carnicerías o realizan exportaciones de determinados cortes. En este esquema –que para el 2007, explicaba entre el 60 y 70% de la faena- la denominada “industria” frigorífica cumple primordialmente la función de brindar servicios a matarifes y abastecedores, haciendo depender su giro económico y financiero del negocio de los subproductos (grasa, sebo, cueros y otros) más que del de la propia carne.

. Modificaciones en la propiedad de las capacidades de faena: en este sentido, tienden a conformarse nuevos grupos empresarios que controlan varias firmas –muchas de ellas previamente sujetas a procesos de quiebras, convocatorias u otras dificultades económico/financieras-, a partir de capitales que originalmente provienen de la explotación de subproductos y/o actividades de servicios (matarifes y abastecedores). Otras “integraciones” observables son los crecientes casos de frigoríficos que cuentan con sus propios sistemas de engorde a corral, supermercados que operan como matarifes y abastecedores, y productores que controlan sus propias exportaciones de carnes.

. Modificaciones en la propiedad del capital: entre los años 2006-2007 se produjo el ingreso al mercado local de una “oleada” de inversiones externas destinadas a la adquisición de empresas de capital nacional ubicadas entre las de mejores estándares técnicos y con marcada presencia en los mercados internacionales –especialmente en cortes/productos de alto valor. Se trató de dos empresas norteamericanas, Cargill y Tyson y, dos brasileñas JBS/Friboi y Mafrig, que se ubicaban entre las más dinámicas y relevantes del comercio y la producción mundial.

Varios elementos se conjugan en la explicación de este fenómeno: por un lado, las estrategias de inserción externa de los compradores –en particular de los grupos brasileños- y, por el otro, el perfil y posicionamiento de las empresas locales vendedoras; todo ello, en el marco de un comercio mundial en proceso de transformación.

A partir de este nuevo perfil de empresas –frigoríficos integrados/prestadores de servicios; grupos empresarios/frigoríficos cooperativos versus empresas individuales; empresas de capital externo (como parte de corporaciones multinacionales) con fuerte orientación exportadora frente a firmas locales dedicadas preponderantemente al mercado interno- se generan diferentes configuraciones del negocio de la carne y, con ello, mayores o menores posibilidades de que determinados esquemas sean sustentables económicamente, según la posición específica, la escala y la capacidad de cada agente dentro de la trama.

No obstante, de las cuatro empresas internacionales mencionadas (dos norteamericanas: Cargill y Tyson y, dos brasileñas: JBS/Friboi y Marfrig), a las que Bisang se refirió como entre las más dinámicas y relevantes del comercio y la producción mundial, al finalizar la década sólo quedaron en Argentina las inversiones realizadas por Marfrig y Tyson, éste último gracias a un rescate realizado por el Gobierno. Las restantes cerraron los frigoríficos y se retiraron del país.

Entre las causas invocadas por los empresarios se encuentran la caída en la cantidad de hacienda, lo que elevó los precios del kilo vivo en dólares a los niveles más altos de la serie histórica. Esta “rentabilidad negativa” se sumó a la incertidumbre de exportar, en virtud de los cupos de exportación impuestos por el Gobierno. En síntesis, las políticas del Gobierno kirchnerista en relación con el sector ganadero son la principal causa de la retirada de los capitales extranjeros invertidos en la industria frigorífica.

4. ESTRUCTURA DE EVASIÓN EN LA CADENA CÁRNICA

El Consorcio de Exportadores de Carnes Argentinas (ABC), donde se agrupan las grandes empresas exportadoras, considera que la informalidad en toda la cadena cárnica, desde la cría hasta la comercialización, proyectada para el año 2017, rondaría los US\$ 1.080 millones, sobre una estimación de producción de 2.700.000 tn. peso res. Entre los operadores existe un consenso que, la suma de las prácticas distorsivas en la cadena de valor es de aproximadamente \$6 por kilo res en gancho, es decir, unos US\$ 0,40 / kilo. (**La Nación, 02/04/16**)

La complejidad de la cadena cárnica, como se mostró en el ítem anterior junto al desinterés del Estado para corregir la evasión, provoca ingentes pérdidas. Sin embargo, el eslabón más comprometido en la evasión es el de la industria frigorífica. A continuación se mencionarán algunas de las maniobras empleadas por este sector de la cadena cárnica.

Azcuy Ameghino (2007; 161-162) detalla las maniobras irregulares habituales que se practican:

1. Subfacturación de Compras: mediante la adulteración de las cantidades y modificación de precios, kilos y categorías, utilizando para ello:

a) Guías de traslado de hacienda, donde se señalan animales más livianos a los que ingresan a faena.

b) Fraguado de las condiciones de compras pactadas, conviniendo el precio en kilos vivos, para luego liquidarlas con la modalidad de carne en gancho (lo que se ejecuta bajo la figura de consignatarios directos).

c) Adulteración en las guías de traslado de hacienda o liquidación de compra, consignando animales con categorías de menor valor a los que realmente se remiten.

d) Adulteración de los kilos vivos, para reducir el pago de la guía fiscal ganadera.

e) Empleo de doble liquidaciones de compra (una se entrega al productor y otra al frigorífico por mayor valor, con el objetivo de incrementar el crédito fiscal, blanquear operaciones en negro y, en el caso del sector exportador, para solicitar los correspondientes reintegros).

f) Utilización de facturas apócrifas.

g) Compras realizadas a través de matrículas fantasmas, entre otras razones, para cubrir a “usuarios encubiertos”, personas que no están inscriptas en la AFIP y que operan con el nombre de la matrícula con la cual realizan la faena.

2. Compras en Negro: Es un método generalizado, para el cual se utilizan diferentes elementos:

a) Falsas liquidaciones de compra, a nombre de firmas inventadas, o productores que desconocen la operación, o a nombre de contribuyentes insolventes.

b) Compras realizadas al contado, usando reiteradamente una misma guía de traslado.

c) Omisión de una factura de compra.

d) Uso de guías de traslado de hacienda que luego no se registran, ni se confeccionan las liquidaciones de compra si hubieran correspondido.

3. Ventas Subfacturadas: Las principales maniobras detectadas son:

a) Facturación a precios por debajo de los de mercado a clientes inexistentes. La finalidad es dar salida a la hacienda ingresada por usuarios encubiertos o reducir los kilos facturados a carnicerías de la propia firma faenadora, las cuales también venden en negro.

b) Facturación por debajo del precio real para equiparar el crédito fiscal con el débito fiscal originados por las operaciones realizadas por el usuario encubierto.

c) Subfacturación de los kilajes de subproductos (menudencias y cueros) para impedir que por los rindes de estos se pueda detectar la real faena y, por ende, las omisiones de ventas.

d) Confección de liquidaciones al productor por parte los consignatarios directos, declarando menor cantidad de kilos y/o precios de venta.

4. Ventas en Negro: Práctica habitual en los frigoríficos, en particular las destinadas al mercado interno. Las principales maniobras son:

a) Omisión de cualquier documentación de venta.

b) Confección de facturas apócrifas, con el fin de dar salida a faena marginal (lo que a su vez, ha implicado la adulteración de otros registros internos de hacienda).

c) Omisión de declarar el servicio de faena, con la consiguiente falta de declaración de los ingresos por venta de los subproductos de dicha faena.

5. Otras prácticas para lograr beneficios extraordinarios: (La Nación; 02/04/16)

- a) Evasión del IVA.
- b) Evasión del pago de Ingresos Brutos.
- c) Evasión del Impuesto a las Ganancias.
- d) Evasión de Tasas municipales.
- e) Informalidad previsional. La evasión de cargas sociales se concreta empleando personal no declarado o pagando complementos de sueldo en negro. El crecimiento de las Cooperativas de Trabajo es una forma reciente de evasión, ya que los asociados evaden los compromisos de la legislación laboral.

Bisang (On line; 16-17) explica que las posibilidades de eludir el cumplimiento impositivo no es similar en los diversos circuitos cárnicos. Permean con mayor facilidad en la red de ventas de hacienda del establecimiento productor al frigorífico consumidor o matadero teniendo como boca de salida pequeños supermercados o en pequeños emprendimientos integrados. En cambio, resulta más difícil cuando el circuito es comandado por las colocaciones externas, en este caso, la magnitud de las empresas, la necesidad de bancarizar las operaciones, y el sistema de reintegros de IVA acota considerablemente la posibilidad de evasión.

Desde esta óptica, el mecanismo opera discriminando a favor del consumo interno y, junto al doble estándar sanitario crean un poderoso incentivo para premiar las actividades destinadas al mercado interno, por sobre la exportación.

Una de las problemáticas surgidas en producto de la evasión es el doble estándar sanitario. **Bisang (On line; 15-16)** presenta esta complicada situación que da como resultado una doble calidad tanto en proceso como en producto final.

Los aspectos sanitarios son regulados y controlados por dos leyes centrales: la **Ley Federal de Carnes (Ley 22.375)**, que regula los aspectos sanitarios a nivel federal y el **Código Alimentario** que toma el problema en el contexto de los alimentos en general sin especificidades en el caso de la carne bovina.

Si bien la **Ley Federal de Carnes** tiene jurisdicción nacional, para determinados casos, y vía judicial, su aplicación concreta en algunas provincias –en particular la de Buenos Aires- es reemplazada por leyes provinciales.

A partir de estos cuerpos legislativos centrales, la **Autoridad de Aplicación** –el **SENASA** (Servicio Nacional de Seguridad Agroalimentaria)- establece condiciones sanitarias sobre procesos y productos. En particular, cuenta con normas generales para la actividad frigorífica a las que se suman otras más restrictivas cuando el destino del producto es la exportación.

A partir de estas restricciones, marcadas para los productos de exportación, el número de establecimientos ganaderos y plantas frigoríficas habilitadas se restringe y con ello el control es focalizado y efectivo. A menudo, las restricciones provienen, además, de los propios compradores externos que in situ verifican el cumplimiento de estas normas.

Si el producto se destina al mercado interno, entran no sólo las legislaciones nacionales sino las provinciales. Por lo general se refieren a instalaciones mínimas de los establecimientos de faena, dotaciones de algunos equipos y exigencias de frío en los canales de expendio. En gran medida la calidad del producto local queda librada al desarrollo que hacen los participantes de cada uno de los circuitos de comercialización, pero no como respuesta a las regulaciones públicas que garantizaría calidad mínima uniforme del producto. De esta forma, se sientan las bases para un doble estándar de calidad en el producto final.

(La Nación; 18/08/15) El doble estándar sanitario se agravó entre los años 2009 y 2011 cuando se produjo el cierre de 130 plantas frigoríficas. El entonces Secretario de Comercio Guillermo Moreno dio impulso al recupero de las empresas para los trabajadores, bajo la figura de Cooperativas de Trabajo. Hasta el año 2015, en la provincia de Buenos Aires, el 14,5% de los frigoríficos que faenaban hacienda eran Cooperativas de Trabajo. En números concretos, se trataba de 18 Cooperativas sobre 123 frigoríficos, las que representaban poco más del 10% de la faena de la provincia. En tanto, en el resto del país operaban otras 10 Cooperativas más.

El funcionamiento de las Cooperativas de Trabajo, despertaba cuestionamientos. Oficialmente figuraban como frigoríficos-mataderos y podían operar con el monotributo social. No pagaban Ganancias, Ganancia mínima Presunta, Ingresos Brutos ni aportes a la Seguridad Social. Algunas veces, un matarife o grupo de matarifes las tomaban para faenar la hacienda, sin pagar impuestos. Esta situación, donde un empresario se beneficia con sus menores costos, evadiendo impuestos, distorsiona al mercado y la industria en general, convirtiéndolas en “pseudocooperativas”. Otro punto de fricción está en los controles sanitarios, mucho más flexibles.

Esta situación genera evasión impositiva, competencia desleal y falta de transparencia, características inherentes a los frigoríficos de gran tamaño de capitales

nacionales y extranjeros, como así también a todos los hipermercados y supermercados. Se requiere con urgencia establecer un único estatus sanitario, particularmente si estamos abiertos al interés de inversores extranjeros en la cadena cárnica.

5. INSTRUMENTOS APLICADOS POR EL ESTADO PARA EVITAR LA EVASIÓN.

1. ÓRGANISMOS DE FISCALIZACIÓN DE LA CADENA.

En la Muestra Anual de la Sociedad Rural Argentina del año 2015, realizada en Palermo, (**La Nación, 1º/08/15**) la Cadena de la Carne o Mesa de las Carnes presentó el 27/07/15 un Proyecto para lograr el desarrollo ganadero y reducir la volatilidad del negocio.

El Acuerdo de la Cadena de Carnes, compromiso político, fue suscripto por veintidós (22) entidades de la carne: Asociaciones de razas vacunas (Angus, Braford, Hereford, Brangus); distintas Entidades de Productores (SRA, CRA, CONINAGRO, FAA, AACREA, APEA); Consignatarios (CCDH, CCPP, CACG); Cámaras de Frigoríficos (ABC, CIFA, CICCRA, UNICA) y Feedloteros (CAF); Trabajadores (FESITCARA, Federación Gremial del Personal de la Industria de la Carne, UATRE); Avícolas (CEPA).

Las premisas del Proyecto de Acuerdo de la Cadena de Carnes son la existencia de una moderna economía de mercado y un marco institucional amigable para las inversiones. Los cinco objetivos consensuados proponen:

- 1) Aumentar la producción de carne generando más kilos por animal y elevando la producción y la productividad del rodeo¹.
- 2) Controlar las reglas de la competencia.
- 3) Derogar las normas que distorsionan la producción, el comercio y las inversiones (empezando por las retenciones y ROE).
- 4) Mejorar la calidad institucional y el acceso comercial y sanitario a los mercados.
- 5) Incrementar el empleo formal, a la vez que recuperar a los productores caídos en los últimos años.

En consonancia con lo solicitado por la Cadena de las Carnes, a poco tiempo de asumir el gobierno Mauricio Macri, se propuso el resurgimiento de la **Comisión Nacional**

¹ El objetivo expresa claramente la necesidad de introducir innovaciones tecnológicas y de organización para lograrlo.

de Defensa de la Competencia (CNDC), la que buscaría identificar y prevenir conductas anticompetitivas y cartelización de mercados, controlando abusos (**La Nación, 10/02/16**).

La **Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC)** (**Online: www.produccion.gob.ar/cndc**) es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Comercio del Ministerio de la Producción de la República Argentina. Su objetivo es la protección del interés económico general, cuyo fin mediato y final es el bienestar de los consumidores, a quienes la competencia efectiva en los mercados les garantizará oferta variada de bienes y servicios, de mejor calidad, con innovación y desarrollo constante y a mejores precios.

Su misión la realiza a través de la instrucción de sumarios por denuncias de conductas anticompetitivas y abuso de posición de dominio, mediante el análisis estructural de los mercados y de la cadena de control empresario en operaciones de concentración económica; a través de investigaciones de comportamiento y estructuras en determinados mercados, así como también a través de recomendaciones pro competitivas y acciones de promoción de una cultura de la competencia.

En Abril de 2016 la CNDC inició investigaciones para determinar las condiciones de competencia de once (11) mercados de alta concentración que impactan en el consumo y la producción, entre ellos se encontraba el mercado cárnico. (**La Nación 02/04/16; On line: www.casarosada.gob.ar/35904 04/04/16**)

Los criterios que se consideraron para la investigación fueron:

- Relevancia económica del mercado.
- Presunción de la existencia de concentración.

Las investigaciones podían derivar en la propuesta de modificaciones normativas para mejorar las condiciones específicas de un mercado, o bien en la apertura de sumarios destinados a comprobar la posible existencia de faltas a la ley, como el abuso de posición dominante o cartelización.

El diagnóstico del mercado cárnico no fue publicado por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC). No obstante, por denuncias del Consorcio de Exportadores de Carnes Argentinas (ABC) donde se agrupan las grandes empresas exportadoras, se calcula que la informalidad en toda la cadena cárnica, desde la cría hasta la comercialización, rondaría los US\$1.080 millones. (**La Nación, 22/04/16**). Por su parte, Miguel Schiariti, presidente de la Cámara de la Industria y el Comercio de Carnes

(CICCRA), también denunció la informalidad e ilegalidad del mercado cárnico, alertando el doble estándar impositivo y sanitario que enfrentan los frigoríficos. La informalidad existente en la cadena genera importantes distorsiones en el mercado, lo que provoca una evasión de \$10.000 millones. **(La Nación, 29/10/16)**.

La primera acción visible por parte del Estado fue la creación de la **Subsecretaría de Control Comercial Agropecuario (SUCCA)** por el Decreto 1145/2016, publicado en el Boletín Oficial el 04/11/16, cuya operatoria será similar a la de la disuelta ONCCA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario). Dicha Subsecretaría depende directamente del Ministerio de Agroindustria.

Entre los objetivos de la **Subsecretaría de Control Comercial Agropecuario (SUCCA)**, están los de asistir al Ministro de Agroindustria en la defensa de las cadenas agroindustriales, la comercialización, la transparencia del mercado y la libre competencia de los operadores al mismo, llevando a la mínima expresión toda práctica desleal de comercialización.

Aplicará una política de fiscalización de las operatorias de las personas físicas o jurídicas que intervengan en el comercio e industrialización de las distintas cadenas agropecuarias y agroindustriales, ejerciendo las funciones de control, fiscalización, ordenamiento y sanción en los mercados de granos y carnes.

Paralelamente busca otorgar mayor agilidad en materia de control y comercialización, que coadyuven a lograr una sana competencia comercial en el sector agroalimentario, así como el crecimiento sostenido del sector agroindustrial. **(La Nación, 04/11/16; Terra, 04/11/16)**

Ante la fuerte evasión detectada en la Cadena Cárnica, el Ministerio de Agroindustria propuso implementar, en algunos casos en sociedad con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) medidas para el control de la comercialización de ganados y carnes. **(La Nación, 31/05/16)**

La **Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)** dispuso a través de la Resolución (RG) 3873, publicada en el Boletín Oficial el 30/05/16, la creación del **Registro Fiscal de Operadores de la Cadena de Producción y Comercialización de Haciendas y Carnes Bovinas y Bubalinas (RFO-CB)**, un registro fiscal al que deberán inscribirse todos los operadores de la cadena de ganados y carnes, con el objetivo de tener un control de los diferentes actores. El esquema es similar al ya existente en el mercado de granos, el cual establece beneficios en los regímenes de retenciones, percepciones y pagos a cuenta del Impuesto al Valor Agregado. En un principio era de carácter optativo (a partir del 1° de

Marzo de 2017 es obligatorio para todos los actores), pero la no incorporación al mismo limitaba la posibilidad fáctica de operar en el mercado.

En el **Registro Fiscal de Operadores de la Cadena de Producción y Comercialización de Haciendas y Carnes Bovinas y Bubalinas (RFO-CB)** deberán inscribirse los productores de cría, invernadores, cabañeros, feedlots, frigoríficos y mataderos, matarifes, consignatarios, comercializadores de subproductos y los mercados concentradores, exceptuándose de dicha obligación a los transportistas de hacienda. De verificarse ciertas “inconductas fiscales”, se procederá a la suspensión o exclusión del **Registro Fiscal**, al que volverá a ser reincorporado de manera inmediata luego de regularizar su situación, para lo que contará un período de 60 días.

Los sujetos que soliciten la inclusión en el **Registro Fiscal de Operadores de la Cadena de Producción y Comercialización de Haciendas y Carnes Bovinas y Bubalinas (RFO-CB)** deben estar inscriptos en el **Registro Único de Operadores de la Cadena Agroalimentaria (RUCA)**, que se encuentra bajo la órbita de la **Subsecretaría de Control Comercial Agropecuario (SUCCA)**. La no inclusión en este registro lleva a la exclusión del RFO-CB.

Además, se establece que los operadores que se encuentren suspendidos, no incluidos o excluidos, queden alcanzados por las alícuotas y valores agravados de los regímenes de percepción, pagos a cuenta y retención previstos en la normativa.

Los propietarios de establecimientos de faena, los usuarios de esos frigoríficos (matarifes) y los consignatarios de hacienda deberán actuar como agentes de percepción del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En el caso que el sujeto no se encuentre activo en el registro, el monto se incrementará.

En igual sentido, los productores sufrirán una retención del 5% de tratarse de sujetos suspendidos, no incluidos o excluidos del registro. En el caso que el sujeto se encuentre activo, no se procederá a la retención. Las retenciones deberán practicarse en el momento del pago de los importes (incluidos aquellos que revistan el carácter de señas o anticipos que congelan precios, atribuibles a la operación). En casos de pagos parciales, corresponderá que las retenciones se efectúen por el importe total de la operación.

Algunas observaciones realizadas al **Registro Fiscal de Operadores de la Cadena de Producción y Comercialización de Haciendas y Carnes Bovinas y Bubalinas (RFO-CB)** son:

- Establece una mejora en la fiscalización de los contribuyentes por parte de la AFIP, transparentando su operatoria.

- La inclusión en el mismo no era realmente “optativa”, porque las condiciones financieras desfavorables para el operador que no se encuentra incluido, respecto a aquel que sí lo está, lo convierte en obligatorio.

- Los operadores del mercado ganadero tienen una dura tarea por delante, que se solapa con otras obligaciones de información y cuyo incumplimiento les generará un fuerte impacto en su esquema económico. (**La Nación, 04/06/16**)

2. OTROS CONTROLES SOBRE LA CADENA.

► SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN Y TRAZABILIDAD ANIMAL.

La Mesa de las Carnes, el Ministerio de Agroindustria, vía la Subsecretaría de Control Comercial Agropecuario (SUCCA) y el Servicio Nacional de Seguridad Agroalimentaria (SENASA) propusieron el **Sistema de Identificación y Trazabilidad Animal**.

Al momento de comprar una caravana botón² los productores no necesitarán registrar esta información ante el SENASA, pero sí completar y archivar en su campo una Planilla de Identificación de Bovinos³, además de mantener su libro de registro de tratamientos sanitarios.

Luego, al pedirse el Documento de Tránsito Electrónico (DTE) el productor que vende o traslada la hacienda desde el campo debe colocar las caravanas botón a los animales para que queden identificados con su Clave Única de Identificación Ganadera (CUIG) y un número individual que no necesitará ser detallado ante el SENASA.

En tanto, al ingresar los animales en establecimientos con trazabilidad para la Unión Europea (UE), se tendrá que declarar el número individual de las caravanas recibidas. Esto lo hará el invernador. (**La Nación, 25/11/16**)

► LIQUIDACIÓN DE COMPRA-VENTA DE HACIENDA.

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) estableció por la Resolución General (RG) 3964/16, publicada en el Boletín Oficial el 23/12/16 la liquidación de compra-venta primaria de hacienda y de venta de carne en consignación para

² La identificación individual de los terneros se realiza mediante la caravana tarjeta (oreja izquierda) y botón-botón (oreja derecha), al momento del destete o previo a su traslado. En ambos casos son adquiridas en SENASA, previa obtención del CUIG (Clave Única de Identificación Ganadera).

³ Colocadas las caravanas se debe completar la Planilla de Identificación de Bovinos. El original se entrega en la oficina local de SENASA y el duplicado se archiva en la carpeta del establecimiento.

el sector pecuario, estableciendo el uso obligatorio de comprobantes electrónicos (según se indica en el artículo), para la compra- venta de hacienda y/o venta en consignación de carne bovina y/o bubalina, así como de los ajustes físicos o de precios que los responsables efectúen.

La **Cuenta de Venta y Líquido Producto** se utilizará para respaldar las operaciones de comercialización de hacienda en las que intervenga un Consignatario de Hacienda/Comisionista, un Consignatario Directo o un Consignatario de Carne, cuando deban emitir el comprobante para liquidar y rendir al sujeto vendedor el producido por la venta de hacienda y/o carne.

La **Liquidación de Compra** se utilizará para respaldar las adquisiciones de hacienda en las cuales intervenga un Consignatario.

La **Liquidación de Compra Directa** se utilizará para respaldar las adquisiciones de hacienda bovina o bubalina con destino a faena, debiendo el sujeto comprador emitir el documento.

La **Liquidación de Venta Directa** deberá ser emitida por el vendedor para respaldar las operaciones de comercialización de hacienda bovina y/o bubalina.

Las **liquidaciones** mencionadas deberán emitirse electrónicamente de acuerdo con la forma y los plazos y demás condiciones establecidos en la Resolución. (**Online: AFIP**)

Los comprobantes electrónicos y la factura electrónica para los responsables inscriptos en el sector agropecuario tienen por objeto mejorar los controles sistemáticos, a fin de detectar inconsistencias en la información brindada por el contribuyente, reduciendo los niveles de evasión en la cadena.

► **CONTROLES SOBRE LOS FRIGORÍFICOS.**

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Ministerio de Agroindustria, mediante la Resolución conjunta 3955/2016 y 427/2016, oficializaron en el Boletín Oficial a fines de 2016 la norma que obliga a los frigoríficos al **pago a cuenta de impuestos**, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), **previo a la autorización de una faena**.

El Ministerio de Agroindustria, a través de la Subsecretaría de Control Comercial Agropecuario (SUCCA) habilitó la **Autorización de Faena** una vez cumplidos los requisitos previstos en la Resolución 586 del 11/09/15, del entonces Ministerio de

Agricultura, Ganadería y Pesca, y verificado el efectivo ingreso de los pagos a cuenta, conforme a lo dispuesto en la Resolución 3873/2016 (AFIP) y su modificatoria - creación del Registro Fiscal de Operadores de la Cadena de Producción y Comercialización de Haciendas y Carnes Bovinas y Bubalinas (RFO-CB)-.

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) pondrá a disposición del Ministerio de Agroindustria, en forma online, la información relativa a dichos pagos a cuenta.

Según la Resolución, se dará de baja a los operadores del Registro Único de la Cadena Agroalimentaria (RUCA) cuando se hubiera realizado la faena sin habilitación.

Por otra parte, la baja se concretará cuando la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) informe que no se ha cumplido con la obligación de depositar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el CBU declarado por el vendedor de hacienda bovina.

La aplicación de la norma se hará efectiva a partir del 1º/03/17 y apunta a un mayor control, sobre todo de matarifes abastecedores que, vía esa figura, tienen un rol difuso. **(La Nación, 23/12/16)**

El pago electrónico será realizado por el titular de la faena mediante el Volante Electrónico de Pagos (VEP). Es el único elemento que permite indicar la imputación de la obligación que se cancela, mediante la operatoria de pagos vía Internet vigente. **(Online: AFIP)**

► INSTALACIÓN DE “CAJAS NEGRAS” EN LOS FRIGORÍFICOS.

La instalación de balanzas electrónicas denominadas “Cajas Negras” que tomarán el peso individual de cada media res vacuna eliminará la faena de animales en negro y la subfacturación de medias reses. La información quedará disponible para la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Subsecretaría de Control Comercial Agropecuario (SUCCA).

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) auditará el sistema de las “Cajas Negras”.

Para una segunda etapa está prevista la instalación de cámaras de video que permitirán hacer el seguimiento de los animales en los frigoríficos. **(La Nación, 25/11/16)**

El Sistema de “Cajas Negras” es un sistema electrónico de captura de datos a través de siete (7) puestos de registro automático de peso con su correspondiente información, durante el proceso que va desde el ingreso de los animales al establecimiento de faena, su transformación en carne, hasta el despacho de la misma con destino al mercado interno o a la exportación.

Esta información es registrada durante los procesos industriales, de forma que se asegura la veracidad de los datos y la transmisión de los mismos al servidor del Sistema en tiempo real.

Existen siete (7) puntos de captura y registro de datos, ubicados estratégicamente: 1) peso vivo; 2) desangrado; 3) antes del dressing –retiro de ciertos tejidos y órganos durante la primera etapa de la faena-; 4) clasificación; 5) entrada al desosado; 6) empaque del desosado; 7) salida de cajas.

La hacienda faenada está trazada sistemáticamente mediante un número único desde su ingreso en pie hasta las medias reses o cuartos en cámaras, ingreso a desosado y despacho de carne con hueso. Existe una Trazabilidad General Electrónica (TGE) pero, además, hay una Trazabilidad de Emergencia Sanitaria (TES) y una Trazabilidad Individual Electrónica (TIE). **(INAC, 5-6; 8; 14-16)**

CONCLUSIÓN

El Estado, a través de las políticas públicas, busca regular a las cadenas productivas. El control sobre la trama de la cadena cárnica, tanto para el mercado interno como externo se encuentra en consonancia con el que se realiza sobre productos agrícolas, particularmente cereales y oleaginosas, cuyas producciones están destinadas en mayor porcentaje a la exportación.

Las razones por las que hasta el momento actual no se había realizado una adecuada fiscalización de la cadena cárnica bovina puede deberse a la complejidad de la misma, en la que participan numerosos actores, así como también al propio desinterés del Estado en controlarla. La escandalosa evasión de \$10.000 millones encuentra comprometidos a actores de la cadena junto a políticos (basta recordar que Samid fue Diputado Nacional).

Los cinco objetivos consensuados por la Mesa de las Carnes en el año 2015 coinciden con los instrumentos tradicionales de política pública para el logro del objetivo general: la regulación de la cadena cárnica propuestos por Bisang y Gutman.

INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN (2005- Bisang y Gutman)	ACUERDO DE LA CADENA CÁRNICA (2015)
<p>- Desde una perspectiva de mayor alcance, otro conjunto de políticas (crediticias, impositivas, etc.) deberían apuntar al desarrollo tecnológico y productivo, en manos de empresas y/o instituciones locales, de aquellos nodos críticos con capacidad de redirigir hacia el mercado local los procesos de acumulación.</p>	<p>- Aumentar la producción de carne generando más kilos por animal y elevando la producción y la productividad del rodeo</p>
<p>- El conjunto de normas (sanitarias, bromatológicas, de contenido, etc.) que definen la calidad de los productos generados en las diversas tramas;</p> <p>- Los requerimientos mínimos de calidad y seguridad que rodean los procesos de producción</p>	<p>- Controlar las reglas de la competencia</p>
<p>- Las políticas impositivas (incluidas las arancelarias) que modifiquen los precios relativos, favoreciendo el desarrollo local de etapas de mayor valor;</p> <p>- Las restricciones a la libre circulación de capital, como contrapartida a la obtención local de rentas netas asociadas a posiciones jerárquicas de las tramas</p>	<p>- Derogar las normas que distorsionan la producción, el comercio y las inversiones (empezando por las retenciones y ROE).</p>
<p>- Políticas de arbitraje y control de las relaciones entre las diversas etapas que conforman la trama.</p>	<p>- Mejorar la calidad institucional y el acceso comercial y sanitario a los mercados</p>
	<p>- Incrementar el empleo formal, a la vez que recuperar a los productores caídos en los últimos años.</p>

La alta evasión fiscal junto a la búsqueda de reinserción de la carne bovina argentina en el mercado internacional exige al Estado que el ganado esté adecuadamente trazado y sanitariamente apto, asegurando la calidad de nuestros productos cárnicos, para conquistar los mercados perdidos en manos de competidores regionales, así como también atraer inversores a la cadena, mejorando la inversión tecnológica en genética, manejo productivo, faenamiento, procesamiento de la carne, etc.

En una ajustada síntesis, mediante el control de la hacienda desde el campo hasta el consumidor final permitirá:

- Reducir notoriamente la evasión fiscal, elevando los ingresos fiscales, transparentando el mercado, lo que repercutirá en la eliminación de distorsiones y en el precio final de los productos cárnicos.
- Terminar con el doble estándar sanitario, incrementando la calidad del producto final.
- Incrementar la inversión en tecnología, favoreciendo el desarrollo local de etapas de procesamiento de mayor valor agregado.
- Atracción de capitales nacionales y extranjeros hacia la cadena cárnica, generando nuevas fuentes de empleo.

No obstante los beneficios que acarreará el control de la cadena cárnica al Estado y, probablemente, a los consumidores, existe una contrapartida para los productores ganaderos que deben enfrentar una elevada carga administrativa en consonancia con la exigencia de información a los organismos públicos, lo que provoca altos costos administrativos.

La Mesa de la Carne postula que el sector podría en el año 2025 pasar del stock actual de alrededor de 50 millones de cabezas de ganado a uno de 58-60 millones, elevando la producción de carne vacuna de 2,7 a 4,5 millones de toneladas (equivalente en la res), pasar de exportar el 2% al 45% de la carne producida y aumentar de US\$ 1.000 millones anuales a US\$ 13.000 millones las ventas al exterior, totalizando 300.000 puestos formales directos e indirectos.

La concreción de los objetivos será posible en relación con la prontitud y cumplimiento riguroso en la aplicación de los instrumentos de política pública detallados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos). *Resolución General AFIP 3964/2016*. Biblioteca Electrónica.

Azcuy Ameghino, Eduardo (2007). *La carne vacuna argentina. Historia, actualidad y problemas de una agroindustria tradicional*. Imago Mundi. Bs. As.

Bisang, Roberto (s/d) *Eficiencia y redes productivas: La industria de las carnes en Argentina*. Instituto de Industria. Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: www.littec.ungs.edu.ar/pdfespa%F1oI/TrabajoAAEA.pdf

Bisang, Roberto; Robert, Sergio; Santángelo, Federico; Albornoz, Ignacio. (2008). *Estructura de la oferta de carnes en Argentina: actualidad y evolución reciente*. Instituto de Promoción de la Carne Vacuna (IPCVA) y Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Buenos Aires. Junio 2008.

Bisang, Roberto; Gutman, Graciela. (2005) *Acumulación y tramas agroalimentarias en América Latina*. Revista de la CEPAL N° 87. Chile. En soporte informático.

Bisang, Roberto (2004). *La trama de la carne bovina argentina*. Disponible en: www.mecon.gov.ar/crecimiento/5_estudios/6_estudios_sector_agroalimentario/tramas_productivas_consolidadas_carneslacteosoleaginosasmaiz/tramas_carnebovina.pdf

Casa Rosada. Disponible en: www.casarosada.gob.ar/35904-once-mercados-con-alta-concentración-son-investigados-por-defensa-de-la-competencia. 04/04/16

Cascarini, Daniel C. (1986). *Costos en la industria de la carne*. Ed. Macchi. Buenos Aires. Citado por: Azcuy Ameghino, Eduardo (2007) *La carne vacuna Argentina. Historia, actualidad y problemas de una agroindustria tradicional*. Ed. Imago Mundi. Buenos Aires.

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. Disponible en: www.producción.gob.ar/cndc.

Diario La Nación. Sección Campo. Artículo: Martini, María. *Sometidos a la burocracia diaria con más trámites y carga administrativa*. 11/02/17

Diario La Nación. Sección Economía. Artículo: *Más controles sobre los frigoríficos*. 23/12/16

Diario La Nación. Sección Campo. Artículo: Bertello Fernando. *Habrá cajas negras y cámaras en los frigoríficos*. 25/11/16

Diario La Nación. Sección Campo. Artículo: Bertello Fernando. *Luego de seis meses de demora se creó la subsecretaría que controlará la evasión en el campo*. 04/11/16

Diario La Nación. Sección Campo. Artículo: Sammartino Félix. *Miguel Schiariti. La industria de la carne está en una situación de quebranto*. 29/10/16

Diario La Nación. Sección Campo. Artículo: *Entre el combate a la evasión y una nueva carga*. 04/06/16

Fratini, S. F. 2017. Informalidad y evasión en la cadena cárnica. Instrumentos aplicados por el Estado para corregirlas. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol. 04 N° 05*: 19-48.

Diario La Nación. Sección Economía. Artículo: *Detectan una fuerte evasión en carne y la AFIP crea un registro para combatirla*. 31/05/16

Diario La Nación. Sección Economía. Artículo: Bertello Fernando. *Prometen medidas para frenar la evasión en carne vacuna*. 22/04/16

Diario La Nación. Sección Economía. Artículo: Donovan Florencia. *El Gobierno investigará once mercados para evaluar una posible falta de competencia*. 02/04/16

Diario La Nación. Sección Campo. Artículo: *Alertan por la alta evasión en la cadena de carne vacuna*. 02/04/16.

Diario La Nación. Economía. Artículo: *El Gobierno vigilará online los precios de los supermercados*. 10/02/16)

Diario La Nación. Sección Economía. Artículo: Bertello, Fernando. *Crisis de la carne: polémico auge de las cooperativas*. 18/08/15.

Diario La Nación. Campo. Artículo: Groba Alejandra. *El acuerdo para que la carne vacuna aproveche su potencial exportador. Un intento por bajar la volatilidad del negocio*. (1°/08/15).

Fundación Producir Conservando. (2006) *La cadena de la carne fuente de trabajo en todo el país*. Disponible en: www.producción-animal.com.ar

Haeberle, Carlos; Piñeiro, Matías (1994). *Carne vacuna. Venta de reses en gancho o cortes en carnicería*. Serie Integración Vertical. SAGyP. Buenos Aires. Citado por: Azcuy Ameghino, Eduardo (2007) *La carne vacuna argentina. Historia, actualidad y Problemas de una agroindustria tradicional*. Ed. Imago Mundi. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Carnes (INAC). (2008). *Sistema electrónico de información de la industria cárnica (SEIC). El sistema de cajas negras*. Uruguay. Disponible en: www.delcampoalplato.org/documentos/2008presentación05.pdf

Otaño, María de la C. (2005) *Perfil descriptivo de la cadena de carne vacuna*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Subsecretaría de política Agropecuaria y Alimentos. Dirección Nacional de Mercados. Dirección de Mercados Agroalimentarios. Buenos Aires, Julio 2005.

Iriarte, Ignacio (2003) *Comercialización de ganados y carnes*. Cámara Argentina de Consignatarios de Ganado. Buenos Aires.

Piñeiro, Martín; Fiorentino, Raúl; Trigo, Eduardo; Balcázar, Álvaro; Martínez, Astrid (1982) *Articulación social y cambio técnico. La producción de azúcar en Colombia*. Serie Investigación y Desarrollo. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José. Costa Rica.

Rofman, Alejandro (1999) *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Editorial Planeta Argentina/Ariel. Buenos Aires. Argentina.

Fratini, S. F. 2017. Informalidad y evasión en la cadena cárnica. Instrumentos aplicados por el Estado para corregirlas. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol. 04 N° 05*: 19-48.

Santángelo, F.; García de la Torre, P. (2004) *Costos de transacción en la cadena de carne vacuna argentina*. UCA. Trabajo presentado en el Cuarto Seminario Hereford. Octubre 2004. Disponible en: www.ipcva.com.ar/files/costos_trans.pdf. Disponible Agosto 2004.

Terra. Economía. *El gobierno creó una subsecretaría de control comercial agropecuario*. 04/11/16