

EDICIÓN N°101 - OCTUBRE 2024

PAL- *PROGRAMA DE ASISTENCIA AL PODER LEGISLATIVO*

PROPUESTA PARA LA ELIMINACIÓN LAS RETENCIONES



IERAL

Fundación
Mediterránea

Para impulsar un proceso de desarrollo, además de preservar la solvencia fiscal, es imprescindible crear un ambiente favorable para la producción. Una de las reformas más importante es la tributaria y, dentro de ella, la eliminación de los derechos de exportación. Varios proyectos de ley abordan este tema. En este PAL se presentan los argumentos y evidencias que hacen recomendable priorizar este tema, se analizan los proyectos de ley en tratamiento en el Congreso y se formula una propuesta que compatibiliza la eliminación de las retenciones con el equilibrio fiscal.

Impactos negativos de las retenciones

La mayoría de los derechos de exportación (DEX) se aplican sobre *commodities* con precios dados por el mercado internacional. Por ende, toda suba en la carga tributaria sobre estos productos deriva en el traslado “hacia atrás”, disminuyendo el precio al productor. El primer impacto es penalizar la rentabilidad de producir estos bienes, desalentando la inversión. Como reducen el precio de los productos en todas las operaciones, ya sea de exportación o venta local, el segundo impacto es actuar como un subsidio a la demanda interna. A estos problemas asignativos, que llevan a desalentar la producción y las exportaciones, y a exacerbar el consumo interno de determinados productos, se suma un tercer impacto muy negativo, porque al aplicarse con alícuotas diferentes y no gravar determinados bienes, los DEX distorsionan todo el sistema de precios relativos.

Las distorsiones operan en varias direcciones: a) entre materias primas agrícolas que compiten por la tierra, que son gravadas con diferentes alícuotas;¹ b) entre productos de exportación gravados (sector agropecuario, alimentos) y no gravados (muchos productos industriales)²; c) entre productos de exportación y servicios no transables (transportes, servicios de comida, servicios sociales, etc.); d) entre materias primas agrícolas y sus derivados industriales (soja, aceite, biodiesel; trigo, harina, pasta; etc.), al ser gravados a distintas tasas.³

Existen dos complejidades adicionales: 1) En mercados de *commodities* habitualmente quien exporta no coincide con quien produce el bien, de modo que los contribuyentes *de jure* (exportadores) no coinciden con los contribuyentes *de facto* (productores), siendo estos últimos quienes soportan el total de la carga impositiva; 2) Se generan externalidades tributarias verticales y entre niveles de gobierno, por cuanto los DEX son un tributo nacional no coparticipable, siendo que su existencia reduce la recaudación del impuesto a las ganancias (coparticipable) e inclusive de impuestos provinciales a las ventas.

¹ Cultivos de verano: Soja 33%, Maíz 12%, Poroto 0%. Cultivos de invierno: Trigo 12%, Garbanzo 0%.

² Ej.: Carne bovina 6,75%, Lavarropas 0%.

³ Ej.: Trigo 12%, Harina de Trigo 7%, Pastas 4,5%.

Recuadro 1

¿Todos los países gravan sus exportaciones?

Los DEX fueron restablecidos en forma generalizada en el año 2002, aunque su utilización tiene una larga historia en el sistema tributario local, que arranca en el siglo XIX. A pesar de sus muchas contraindicaciones en materia de eficiencia, los gobiernos de distintos partidos e ideologías han utilizado esta herramienta tributaria. Por el contrario, los DEX son poco aplicados en el resto del mundo.

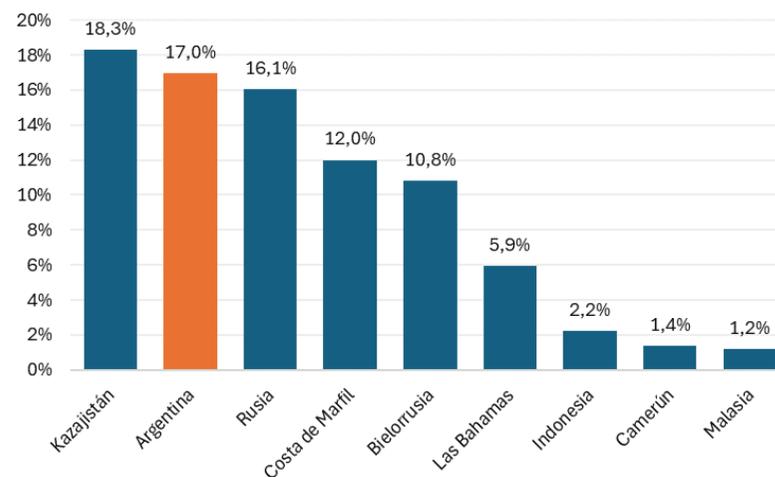
De acuerdo al Banco Mundial sólo 31 de 122 países con datos tributarios informaban recaudación de DEX en 2021⁴. Pero solo en 9 de estos 31 países, la recaudación del impuesto representaba más del 1% de los ingresos tributarios totales del gobierno central, entre ellos Argentina. La Argentina era, en 2021, el segundo país con mayor dependencia de los DEX (ver Gráfico 1).

Lo más relevante aún es que ninguno de los grandes productores y exportadores mundiales de materias primas y alimentos, países con los que Argentina compite por los mercados, utilizaban este impuesto, con la excepción de Rusia. Ni Estados Unidos, ni Brasil, Australia, Nueva Zelanda, Francia, Uruguay, Canadá o Italia, por citar algunos exportadores de materias primas (cereales, oleaginosas) y/o alimentos (carnes, lácteos, vinos, aceites, derivados del trigo) de peso a nivel global, aplican retenciones.

Grafico 1

Derechos de exportación como porcentaje de los ingresos tributarios totales del gobierno central

(2021) *



*Ingresos tributarios totales netos de aportes al Sistema de Seguridad Social. Se incluyen los países en que la recaudación por derechos de exportación representa más del 1% de los ingresos tributarios totales.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Banco Mundial.

⁴ El último año más completo de estadísticas tributarias en la base del Banco Mundial es el 2021.

Los proyectos de ley

En el Congreso se hallan en consideración más de 10 proyectos de ley que buscan reducir las retenciones. Algunas de estas iniciativas son propuestas ambiciosas en cuanto a su alcance, al establecer la eliminación de todos los DEX,⁵ mientras que otras focalizan en la baja de presión tributaria sólo sobre algunos productos específicos, ya sea por afinidad territorial política de sus autores y/o por alguna coyuntura adversa sobre un sector.⁶

Un denominador común, y principal debilidad, de todos los proyectos de ley, bastante llamativa en función de la situación de las finanzas públicas nacionales, es que no tienen en cuenta las restricciones presupuestarias. Es decir, ningún proyecto contemplan compensación por los recursos fiscales perdidos, entrando en conflicto con el objetivo del equilibrio fiscal.

La cuestión fiscal

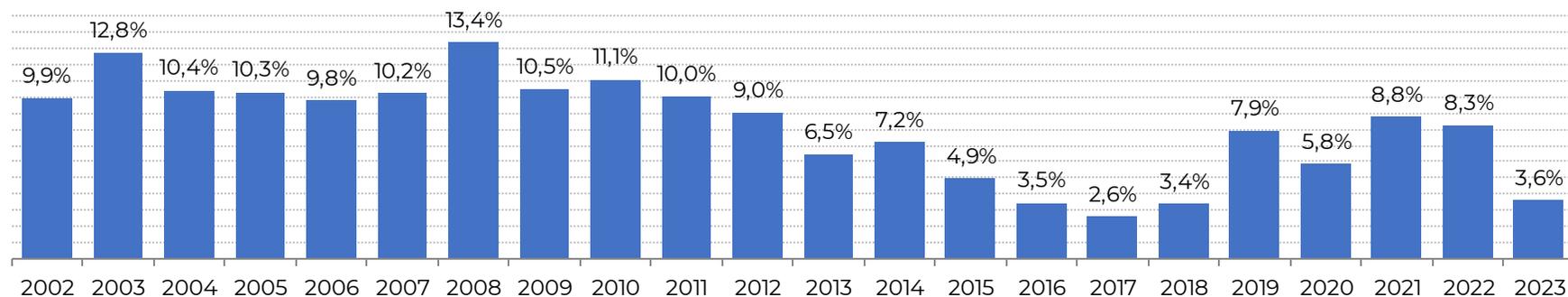
Los DEX son una importante fuente de financiamiento del nivel nacional. Esto es consecuencia del volumen de ingresos que generan y al ser una imposición que no entra en la masa coparticipable, la totalidad es apropiada por la Nación. Desde su restablecimiento en 2002 y hasta 2023, representó entre el 2,6% y el 13,4% de los recursos tributarios totales del gobierno nacional, equivalente a entre 0,6% y 3,1% del PIB (ver Gráfico 2). En 2024, se estima que la recaudación se ubicaría entre 1,0% y 1,1% del PIB. Estas magnitudes, en un contexto que demanda redoblar esfuerzos en materia de sustentabilidad fiscal, resultan el principal escollo de cara al objetivo de eliminar las retenciones.

⁵ En este grupo se pueden mencionar los proyectos de ley de Gutiérrez C. (2022), Rozas A. (2015), López JM. y otros (2023).

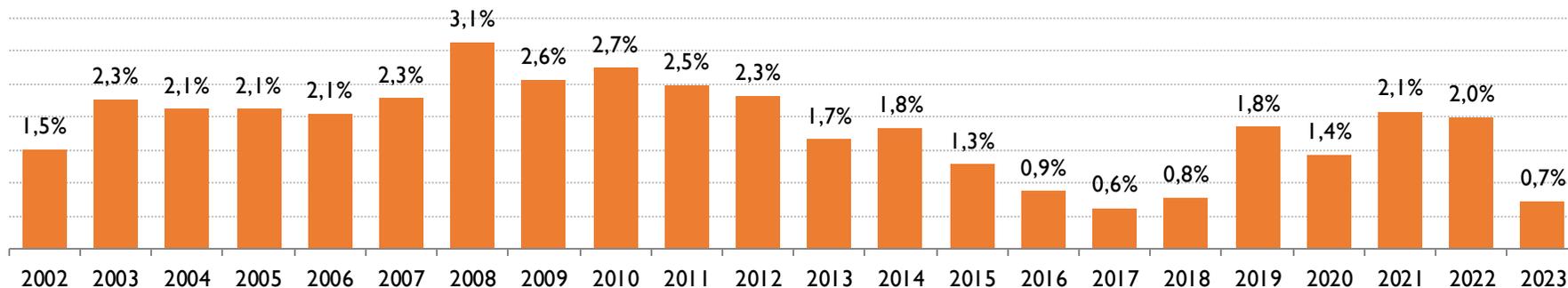
⁶ Aquí se encuentran proyectos tales como los de Lozada C. y otros (2022, propone eliminar DEX sólo sobre productos derivados de la soja), Martínez J. (2022, reducir DEX en actividad vitivinícola), Fernández A. (2024, en actividad citrícola), Chomiak ML (2024, en maíz), entre otros.

Grafico 2 Recaudación por derechos de exportación

Como % de los ingresos tributarios



Como % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de AFIP y MECON.

Recuadro 2

¿Cómo impactan los DEX en la rentabilidad del sector?

Una de las principales debilidades que tienen los DEX es que no se adaptan a la capacidad de pago del contribuyente. Esto se debe a que son un porcentaje fijo que se descuenta directamente del precio que recibe el productor, sin importar si estos son “altos” o “bajos” e independientemente de lo que suceda con los costos y/o los rendimientos de los cultivos, las otras variables que determinan la rentabilidad de la actividad. Esto genera que i) en los momentos “malos” de la actividad (caso de una sequía, por ejemplo) el fisco (vía recaudación) y los consumidores locales (vía menor precio de las materias primas) se apropien de una mayor proporción de la renta agrícola que en los momentos “buenos” y que ii) la carga tributaria sea mayor en zonas menos productivas, donde los márgenes de la actividad y la capacidad de pago de los productores son inferiores.

Ambos puntos se pueden demostrar sobre la base de un [documento recientemente publicado por IERAL](#), donde se analiza la rentabilidad agrícola (antes y después de impuestos) de dos modelos con distinto nivel de eficiencia en la producción de los granos para el período 2022 – 2025: uno adaptado a la zona núcleo (sudeste de Córdoba - región pampeana) y uno adaptado a la gran región extrapampeana (Santiago del Estero, centro – norte del país). En ambos se considera el mismo planteo productivo (50% soja, 50% maíz sobre una escala de 500 hectáreas) y el mismo régimen de tenencia de la tierra (productor propietario), las diferencias se encuentran principalmente en la productividad de la tierra y las distancias a puertos (mejores rendimientos de cultivos y menor costo de flete en zona núcleo, respectivamente). Los resultados pertinentes se presentan en tres gráficos contiguos que se explican a continuación:

Para demostrar el punto (i) señalado anteriormente basta observar lo siguiente: en 2022, con buenos precios internacionales y rendimientos “normales” de los cultivos, un productor de zona núcleo obtuvo un margen neto de USD 880/ha (ingresos menos todos los costos e impuestos) y la carga tributaria fue del 54%. En 2023, con una fuerte sequía y menores precios para los granos, el margen fue de USD 262 /ha y la carga tributaria ascendió al 64%. Ahora nótese que el aumento de la carga tributaria respondió básicamente a la dinámica nociva de los DEX, que pasaron de llevarse el 33% de la renta agrícola en 2022 (un año “bueno”) a llevarse el 44% en 2023 (un año “malo”); algo que no ocurre, por ejemplo, en el caso del impuesto a las ganancias.

Para demostrar el punto (ii) basta observar que para todos los años del período se cumple que: a) los márgenes de la actividad en zona núcleo (y la capacidad de pago de los productores) son *mayores* que los de zona extrapampeana (gráfico 3) y b) que la carga tributaria de los DEX en zona núcleo (gráfico 4) es *menor* que la de zona extrapampeana (gráfico 5). Se desprende entonces que los DEX “se llevan” una mayor proporción de la renta agrícola en las zonas menos productivas.

Gráfico 3. Margen del productor después de impuestos

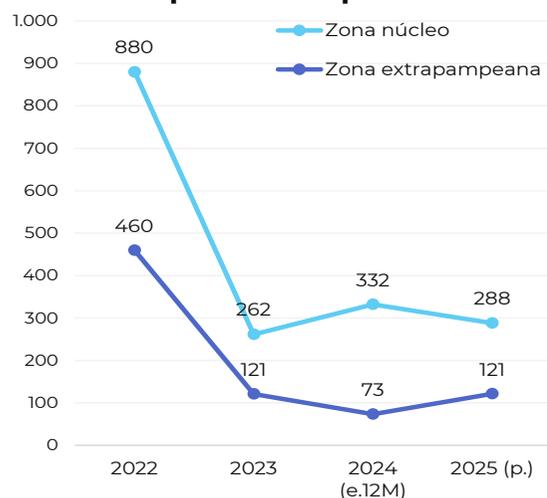


Gráfico 4. Carga tributaria zona núcleo

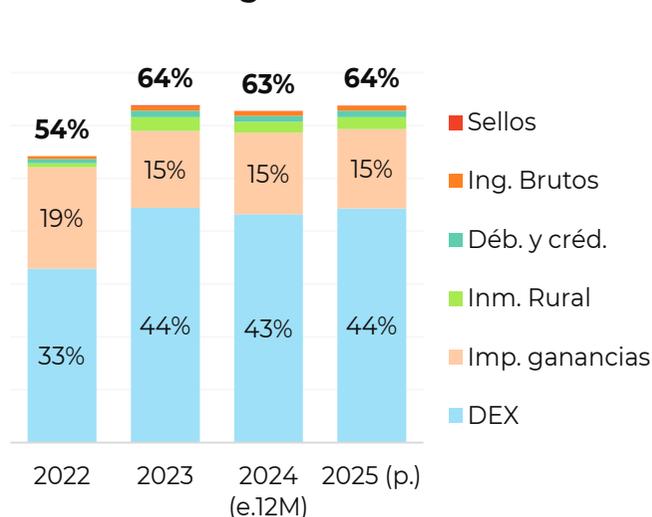
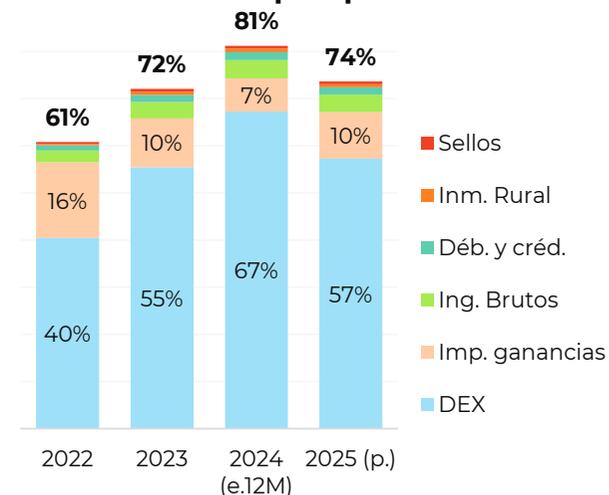


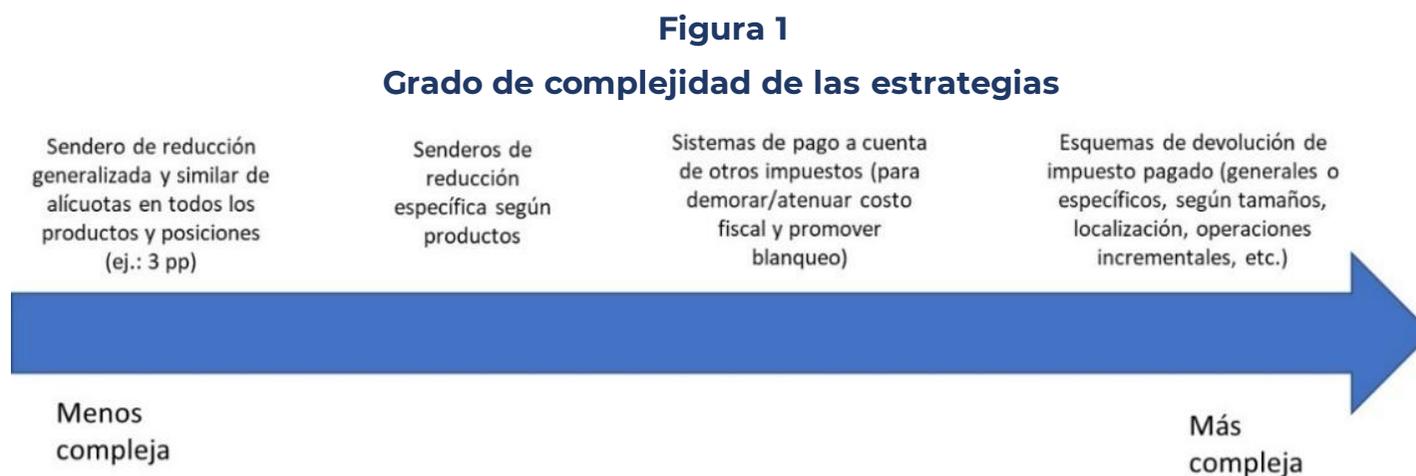
Gráfico 5. Carga tributaria zona extrapampeana



¿Cómo avanzar con la eliminación de las retenciones?

En el diseño de una estrategia orientada a eliminar las retenciones deben evaluarse diferentes alternativas. La primera es con relación al período de ejecución. Se puede instrumentar con reducciones distribuidas en el tiempo o eliminarse en un solo paso. En el primer caso, los impactos fiscales y sobre los precios relativos son más graduales, mientras que en el segundo son de shock. Otro planteo es si debe avanzarse en una reforma general sobre todos los bienes o es preferible priorizar algunos productos por sobre otros. También hay quienes proponen algún tipo de distinción entre operaciones de exportación, por caso, desgravar ventas si se trata de exportaciones incrementales, de operaciones realizadas por ciertos segmentos de empresas (Pymes) o desde ciertas regiones del país.

Respecto a la temporalidad, la gradualidad aparece como la alternativa más consistente con el contexto de fuerte restricción presupuestaria y para dar tiempo a que los actores económicos se adapten al cambio de precios relativos. En cuanto a la selectividad, ya sea de productos u operaciones, en aras de la simplicidad y minimizar presiones sectoriales la mejor alternativa es aquella en que se reduce la carga tributaria sin distinciones de ningún tipo, con un sendero de reducción horizontal para todo tipo de posiciones arancelarias y operaciones. Un trato diferencial según productos u operaciones resulta más complejo de aplicar (implica mayor costo administrativo) y conlleva mayor discrecionalidad (de parte de legisladores y/o funcionarios que deben decidir a quién bajar primero y en qué magnitud), que una reforma que contemple un ajuste similar y transversal para todas las posiciones (ver Figura 1).



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Una propuesta de reforma

El contexto macroeconómico exige mucha prudencia en los cambios tributarios ya que la prioridad es preservar el equilibrio fiscal. Los espacios para seguir bajando el gasto público existen, pero luego del fuerte ajuste aplicado, resultan acotados y requieren tiempo para su instrumentación. Por otro lado, los DEX no son los únicos tributos altamente distorsivos que es necesario eliminar. En consecuencia, resulta recomendable que el proyecto de eliminación de retenciones contemple un sendero de bajas de alícuotas distribuidas en el tiempo, permitiendo compensar las pérdidas de ingresos con la recaudación de otros impuestos o reducciones adicionales en el gasto. De esta manera, la propuesta gana en viabilidad, no entrando en conflicto con el equilibrio fiscal ni con la presión por la reducción de otros impuestos distorsivos.

Planteado en términos sintéticos, el proyecto debería contemplar los siguientes tópicos:

- Definir un cronograma de reducciones de alícuotas igual para todos los productos. Por ejemplo, un tercio de la alícuota actualmente vigente en cada etapa, hasta su total eliminación. Esto da tiempo a la recuperación de la recaudación de otros impuestos y a la reconversión productiva que inducirá la eliminación de las distorsiones en los precios relativos que generan actualmente las retenciones. La principal ventaja es su transparencia, eliminando oportunidades para la discrecionalidad. Por otra parte, no es recomendable hacer distinciones entre operaciones según tamaño de empresas, regiones u otras variables, a los efectos de no complejizar el proceso de reforma.
- Otra cuestión a evaluar es si el cronograma converge a cero para todos los productos o si se mantienen alícuotas reducidas para determinados productos primarios, a los fines de incentivar su industrialización.
- Una porción de la recaudación perdida se recupera de forma automática (sin cambios en otros impuestos) vía Impuesto a las Ganancias (en un monto que dependerá de la alícuota que enfrente el productor por cada peso que aumentan sus ingresos gracias a la baja de los DEX, y de los niveles de evasión existentes) y otros tributos vinculados a la actividad económica (IVA, Impuesto a los Débitos y Créditos, Impuesto a los Ingresos Brutos). Los sectores gravados recuperan ingresos que destinarán al consumo y a la inversión, y con mayores precios internos se incrementa el gasto del consumidor, por tanto, también la recaudación de impuestos al consumo. Por otra parte, la señal de una reducción permanente de la carga tributaria (dado el contexto de equilibrio fiscal) puede ser muy potente para impulsar la actividad en los sectores hoy más gravados por las retenciones. En el caso de la producción de granos, la experiencia reciente muestra que esta respuesta fue positiva y muy potente en algunos cultivos (particularmente los de invierno), luego de la eliminación de las retenciones llevada adelante en 2016. En un trabajo sobre el tema, Porto (2009)⁷ estimó, en base a la matriz de contabilidad social, que el 67% de la recaudación perdida por la eliminación de los DEX podía recuperarse con la mayor recaudación de otros impuestos del sistema, vía los efectos indirectos antes señalados (los sectores gravados recuperan ingresos, los consumidores internos incrementan su gasto, la producción responde al cambio de precios relativos vía mayor inversión e incorporación de tecnología).

⁷ Porto, A. (2009). *Efecto fiscal de los impuestos a las exportaciones*. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario. <https://www.bcr.com.ar/sites/default/files/porto.pdf>

- El remanente de pérdida de recaudación puede ser compensado eliminando la exención que tiene los inmuebles rurales en el Impuesto a los Bienes Personales, junto con activar un mecanismo para mejorar la actualización de las valuaciones. Lamentablemente, en los cálculos de Gasto Tributario del Presupuesto 2025 se omite valorar este componente. Sin embargo, en base a estimaciones propias, si se gravasen los Inmuebles Rurales de las principales provincias agropecuarias al 80% de su valor de mercado, con las condiciones estructurales del Impuestos sobre Bienes Personales para 2025, se podrían generar ingresos equivalentes entre 25% y 30% de la recaudación de retenciones que aportan esas provincias.
- Tras la aplicación simultánea de las diferentes medidas mencionadas la rentabilidad neta de las empresas actualmente alcanzadas de hecho por los DEX debe aumentar, pero ahora con un mix impositivo menos distorsivo.
- Tanto Ganancias como Bienes Personales son impuestos de liquidación anual pero que contemplan anticipos. Por ende, es recomendable calibrar estos anticipos a los fines de tener en cuenta la mayor recaudación esperada asociada a la baja de retenciones y la eliminación de la exención de los inmuebles rurales. Esto permitirá reducir los impactos sobre las cuentas públicas.
- La mayor parte del incremento de la recaudación se produce en impuestos coparticipables, mientras que la pérdida derivada de la eliminación de las retenciones impacta exclusivamente sobre la Nación. Esto justifica que el proyecto de ley contemple una asignación específica de manera de preservar la compensación.
- La experiencia de la provincia de Córdoba demuestra que la correcta valuación de los inmuebles rurales es factible de realizarse en plazos y costos relativamente bajos. Pero es necesario establecer los mecanismos de coordinación entre la Nación y las provincias y, lo más importante, que esto no sea aprovechado por las provincias para aumentar la presión tributaria a través del impuesto inmobiliario rural. Esto exige el compromiso de bajar alícuotas para compensar el revalúo.

Reflexiones finales

Supeditar a que se disponga de espacio fiscal para eliminar las retenciones probablemente llevará a seguir posponiendo una decisión que permitiría la expansión de sectores productivos muy estratégicos y dinámicos. Una estrategia alternativa es que, junto con la eliminación de las retenciones, se tomen los recaudos para que vía otros impuestos se compensen al menos parcialmente las pérdidas de ingresos públicos. Por la forma en que operan las retenciones, esto es viable de manera casi automática en varios impuestos (especialmente Ganancias) y de manera inducida a través de la eliminación de la exención de los inmuebles rurales en Bienes Personales. La aplicación de esta estrategia debe contemplar alguna gradualidad temporal, con un conjunto de recaudos legales y un esfuerzo de la administración tributaria. Pero estas complejidades se compensan con la ventaja de que esta estrategia puede ser aplicada de manera inmediata.