

Pobreza y Derechos de Exportación

Síntesis Histórica y perspectivas hacia el futuro

2020

A) Síntesis histórica de los derechos de exportación en Argentina

- 1862. Comienzan las retenciones a la exportación bajo en Gobierno de Bartolomé Mitre. Se verifican distintas alícuotas y metodologías de cobro.
- 1940. Durante varios años no se aplicaron como en la década del 20 y 30, pero lo más destacado comienza a partir de 1940 cuando el gobierno reforzó el control sobre el comercio exterior con la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI). Operaba como el único comprador de cereales y oleaginosas en el mercado interno a precios fijados por el Estado. En la práctica, los efectos asignativos de esta experiencia fueron similares a los de un sistema de derechos de exportación perfectamente móviles. Este organismo funcionó hasta el 16 de septiembre de 1955, cuando se ordenó su disolución.
- 1955. El gobierno de la autodenominada "Revolución Libertadora" introdujo derechos de exportación en forma transitoria por hasta el 25%, incluyendo a las denominadas exportaciones tradicionales (cereales, carnes y otros productos del agro). Este primer esquema sufriría sustanciales modificaciones en los años siguientes. Los derechos de exportación volverían a fijarse en diciembre de 1958, en ocasión del lanzamiento del plan de estabilización del presidente Frondizi.
- Década del 60'. A lo largo de la década de los años sesenta el régimen de derechos de exportación se ajustó en diversas ocasiones, aunque como regla general las alícuotas se mantuvieron bajas. La finalidad del esquema era principalmente contrarrestar el efecto de las mejoras graduales en el tipo de cambio.
- 1967. Las retenciones volvieron a formar parte central de un plan de estabilización en marzo de 1967, cuando el ministro Krieger Vasena introdujo una serie de medidas que incluyeron la devaluación del peso de 280 a 350 unidades por dólar estadounidense y la aplicación de derechos aduaneros de entre 20 y 25%, que se reducirían en forma gradual.
- 1972. Se introdujeron "derechos especiales móviles" mediante la Ley N° 19.503, estableciéndose que los mismos no podían exceder en ningún caso el 15% del valor FOB. Estas medidas se aplicaron en simultáneo con cierres de las

exportaciones, con frecuencia recayendo sobre el mercado de carnes. Posteriormente, el gobierno militar de 1976 eliminó inicialmente la mayor parte de las barreras impositivas a la exportación, aunque las volvió a introducir en 1982 durante la gestión del ministro Roberto Alemann.

- 1991. A partir de 1991, se eliminaron los derechos de exportación sobre todos los cereales, mientras que las semillas de soja y girasol continuaron alcanzadas por una alícuota del 3,5% a lo largo de toda la década (aceite y harina de ambos productos tributaban 0% para salir del país).
- 2002. Las retenciones hicieron su reaparición con el decreto 310/02 de febrero de 2002, en el medio de una de las crisis más profundas de la historia argentina. En los considerandos de la normativa se justificó su aplicación en la "grave situación por la que atraviesan las finanzas públicas" y en la necesidad de "atenuar el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos". Inicialmente, las alícuotas fueron del 10% para trigo y maíz y del 13,5% para soja y girasol (productos procesados pagaban sólo 5%). A partir de abril de ese año los porcentajes subieron a 20% en cereales y 23,5% en oleaginosas, respectivamente, mientras que harinas y aceites de soja y girasol comenzaron a tributar un 20%.
- 2007. En enero de 2007 la resolución 10/07 del Ministerio de Economía y Producción incrementó las alícuotas en 4 p.p. para el complejo soja, quedando en 27,5% para el grano y 24% para los subproductos. Meses más tarde, tras las elecciones nacionales de 2007 el gobierno saliente modificó todo el esquema. El maíz comenzó a pagar un derecho de exportación del 25% y el trigo del 28%, mientras que las alícuotas de girasol y soja se incrementaron hasta 32 y 35%, respectivamente, con 3 p.p. de diferencial arancelario para los productos de primera transformación industrial.
- 2008. Se aplica el sistema de retenciones móviles mediante la Resolución 125. Luego, ante el conflicto, se eleva la misma como proyecto de ley al Congreso, resultando rechazada en el Senado. Por último, hacia finales de 2008 y en el medio de una de las peores sequías de las últimas décadas, el gobierno resolvió

reducir la carga vigente sobre las exportaciones de trigo y maíz, cultivos que habían perdido una considerable superficie de siembra.

- 2015. A partir 17 de diciembre de 2015 el Gobierno nacional oficializó la eliminación de las retenciones por derecho de exportaciones para el trigo, el maíz, la carne y productos regionales, y la reducción de 5 puntos porcentuales para la soja, quedando así en el 30%. En tanto, a partir de enero de 2018 comenzó a regir una reducción gradual del 0,5% para el complejo sojero que en un principio iba a regir hasta diciembre de 2019 inclusive.
- 2018. El gobierno de Macri anunció en septiembre de 2018 el regreso de las retenciones a la exportación con un alícuota de entre \$3 y \$4 por cada dólar FOB que se envía al exterior. Además, se suspendió la rebaja del 0,5% mensual para el complejo sojero y se llevó la alícuota al 18%.
- 2019. Los \$4 por dólar FOB exportado fueron reemplazados por un porcentaje fijo del 9%, mientras que la soja quedó con una retención del 30%, mientras que los cereales (trigo y maíz) con 12%. La ley de Emergencia permite incrementar dichos porcentajes y establecer compensaciones a pequeños productores, cuya metodología no ha sido explicitada.

En general, estos tipos de tributos han sido establecidos (o incrementadas sus alícuotas) en situaciones de emergencias y bajo el pretexto de paliar la pobreza, regular los precios internos y fortalecer la posición fiscal del Estado Nacional, ya que es un tributo no coparticipable.

Resulta pertinente entonces evaluar la relación entre la recaudación del tributo y el objetivo de mejorar los índices de pobreza que vienen aquejando a nuestro país desde un tiempo a esta parte.

B) Derechos de exportación y pobreza en Argentina. Los datos

El Estado Nacional recaudó por Derechos de Exportación, desde el año 2003 a la actualidad, casi 119.000 millones de dólares, lo que representa prácticamente un cuarto del PBI del país en el año 2019.



Fuente: Ministerio de Economía de la Nación

Como puede apreciarse, se verifica un incremento sostenido de la recaudación hasta el año 2008, produciéndose un descenso en 2009 para retomar una senda de crecimiento hasta 2012, a partir de lo cual, con excepción del año 2014, la recaudación cae hasta el año pasado, en el que se reestablecieron alícuotas robustas.

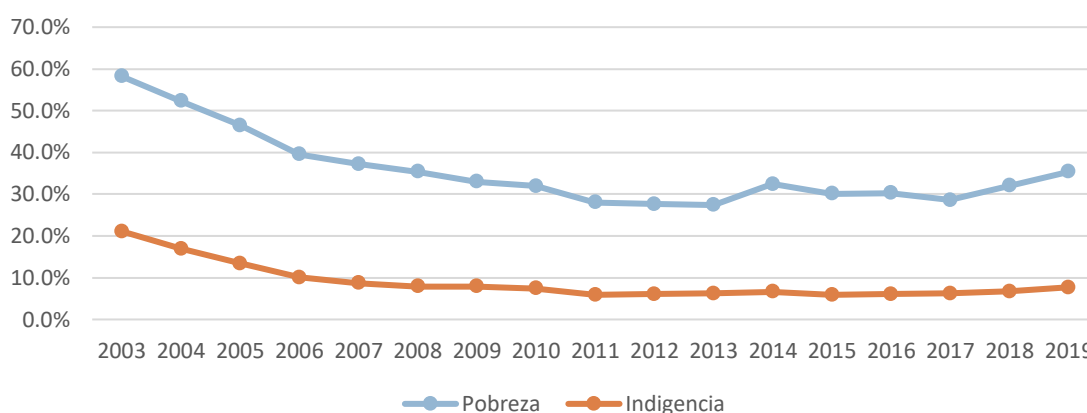


Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

Respecto a la recaudación total, hasta 2011 los Derechos de Exportación representaron un porcentaje superior al 10% del total de los recursos tributarios, verificándose en 2017 un piso del 2,5%, para volver a adquirir importancia en 2019, con un 7,9% del total de los recursos que colecciona el fisco.

Respecto a la pobreza, Argentina ha evidenciado niveles demasiados altos de pobreza para los recursos materiales y humanos con los que cuenta el país.

Pobreza e Indigencia



Fuente: CEDLAS Universidad de la Plata e INDEC

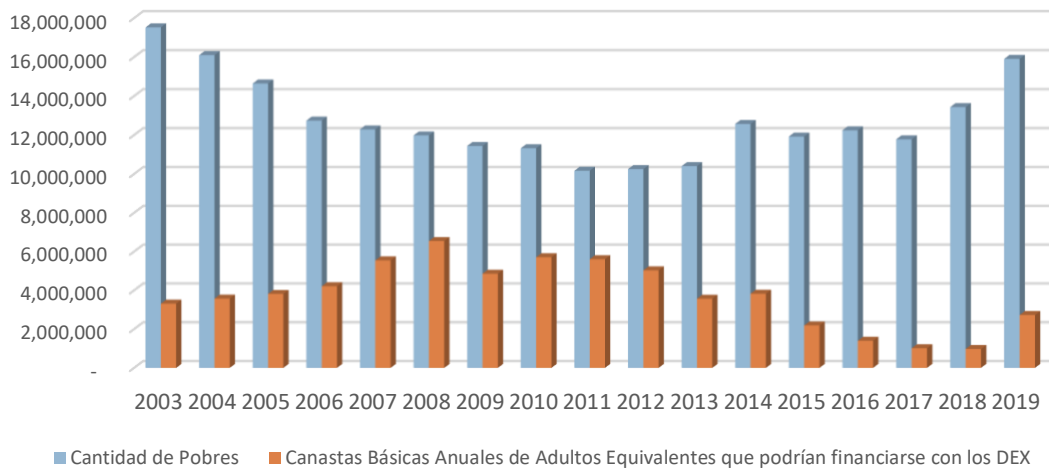
Si uno de los argumentos del establecimiento de los Derechos de Exportación es el combate de la pobreza, se ha convenido oportuno realizar un ejercicio consistente en estimar cuantas canastas básicas correspondientes a adultos equivalentes podrían haberse financiado con lo recaudado por este tipo de tributo, como si el estado le entregara un subsidio equivalente al valor de la misma a una determinada cantidad de personas. De esa manera, podríamos acercarnos a la construcción de una idea respecto al potencial¹ de los DEX en la misión de disminuir la cantidad de pobres en nuestro país.

En promedio, Argentina tuvo en los últimos 17 años casi 12.750.000 habitantes bajo la línea de pobreza. Si la recaudación de los DEX se hubiera entregado como un subsidio directo, en promedio podrían haber salido de la situación de pobreza 3.760.000 por año,

¹ El dato estimado al que se arriba está a priori subestimado por dos factores. El primero es que el valor de la canasta que se toma para el cálculo es la correspondiente al adulto equivalente, siendo que los otros integrantes del grupo familiar tienen una ponderación de consumo inferior. Y el segundo factor es que, si los DEX se volcaran en forma directa como subsidios, la alta propensión marginal a consumir y el multiplicador de la demanda agregada probablemente generarían un efecto "potenciador" mayor a otras formas de utilizar el producido del tributo.

lo que representa casi un 30% del total. Por supuesto, este cálculo no tiene en cuenta el efecto “arrastre”, por lo que el potencial efecto en términos de porcentaje podría haber sido aún mayor.

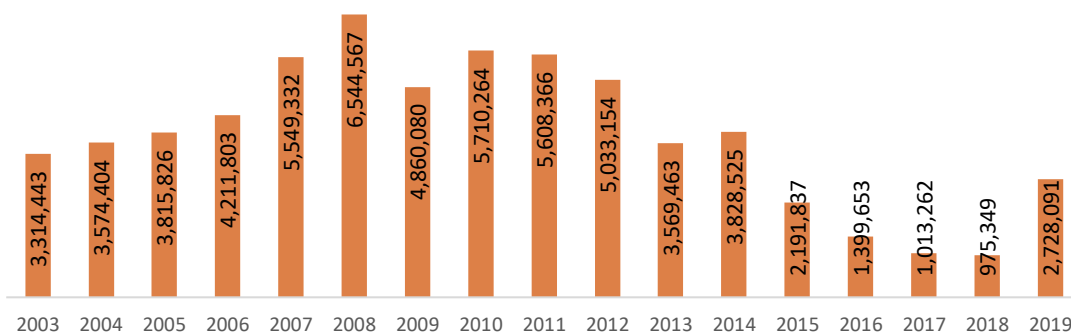
Cantidad de Personas Bajo la Línea de Pobreza y CB de AE que podrían financiar los DEX



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, INDEC y FIEL

Si bien puede advertirse una cierta correlación entre el crecimiento de la recaudación de derechos de exportación y la reducción de los niveles de pobreza, los resultados, analizados a lo largo del período, han sido decepcionantes, teniendo en cuenta las oportunidades que tuvo el país de impulsar un desarrollo serio y sostenido, fundamentalmente en el período 2007-2013.

¿Cuántas personas podrían haber salido de la pobreza invirtiendo los DEX como un subsidio directo?



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, INDEC y FIEL

C) Que el esfuerzo valga la pena. Hacia una estrategia de desarrollo

Los derechos de exportación, si bien tienen una capacidad de recaudación importante, traen aparejado números efectos perjudiciales, como las distorsiones que generan en el sistema, los desincentivos a producir a partir de la disminución dramática de los márgenes de rentabilidad, en especial en las regiones más lejanas a los puertos, y la posibilidad de provocar una menor entrada de divisas, un recurso fundamental para nuestra economía.

Sin perjuicio de ello, como se advierte según lo expuesto en el capítulo anterior, su potencial para financiar la consecución de políticas públicas es tan evidente como el fracaso que se ha evidenciado en la generación y tránsito de una hoja de ruta de desarrollo sostenible en el tiempo.

En nombre de los pobres y la solidaridad, se han despilfarrado oportunidades históricas para sentar las bases del crecimiento de nuestra Nación, por lo que, si la agenda política tiene como uno de sus fundamentos echar mano a este tipo de tributos, en especial a los provenientes de las actividades productivas (el otro sector relevante es el extractivo, minerales, petróleo, etc), es necesario trazar un plan de aplicación de los precitados recursos para que el combate de la pobreza, el desarrollo económico y la movilidad social dejen de ser meros eslóganes, para transformarse en un sendero de cambio real en el mediano y largo plazo. Y ese camino no puede estar sustentado exclusivamente en el consumo, sino que es necesario fomentar nuevas inversiones.

La razón es simple, y se fundamenta en números. El multiplicador² del consumo en Argentina es 0,18, mientras que el correspondiente a la inversión es aproximadamente 1,03. Esto quiere decir que por cada peso que invierta el estado en financiar consumo, provocará un aumento en el PBI del 18% de ese peso, mientras que si lo que se trata de fomentar es la inversión, el ratio podría crecer hasta el 103%.

² Puig, Jorge Plablo – Multiplicador del Gasto en Argentina – Universidad Nacional de La Plata - 2014

Resulta entonces necesario generar un mercado de capitales que financie en condiciones especiales las inversiones productivas que sean capaces de generar empleo genuino, en especial en aquellos mercados con perfil exportador.

El programa 100 mil empleos impulsado en ese momento por el ex presidente de la Sociedad Rural de Jesús María y actual intendente de la Ciudad homónima, Luis Picat, proponía generar un fondo que financiara este tipo de inversiones, ya sea a partir del subsidio de los intereses de los préstamos a tomar o la condonación de las cargas sociales por un determinado período de tiempo. A su vez, el programa impulsaba la inversión en capacitación de los futuros empleados.

Actualmente, quien evalúa la realización de una determinada inversión, se enfrenta a una serie de situaciones que tienden a condicionar negativamente la decisión de realizar el emprendimiento, a saber: a. las altas tasas de interés; b. la incidencia de los impuestos en los costos de las firmas; c. los altos costos y la conflictividad laboral; d. la inestabilidad de las reglas de juego, entre otros.

Si el Estado tiene decidido financiarse en parte a través de retenciones, resulta relevante que se aplique lo producido a paliar la mayor cantidad de estos efectos, mediante un programa que incentive a producir y crear empleo, lo que contribuirá a disminuir en forma sostenible a la pobreza, fomentará el crecimiento económico y proveerá a la movilidad social efectiva y perdurable, objetivos que el día de hoy, por la costumbre de buscar continuos atajos, empujan al país a transitar un camino de continuas y cada vez más complejas decepciones.