



# Centro de Estudios Económicos Argentina XXI

## **Dos décadas de confiscación: retenciones al agro (2002-2022)**

**Ignacio Zorzoli**  
&  
**Jeremías Morlandi**  
Abril 2022

*“Después de ser máquinas del fisco español, hemos pasado a serlo del fisco nacional: he aquí toda la diferencia” -*

*Juan Bautista Alberdi*

## **1. INTRODUCCIÓN.**

Los derechos de exportación son tributos que gravan la venta de mercaderías para consumo fuera del territorio nacional. Son impuestos que impactan directamente sobre la producción. El artículo 755 del Código Aduanero indica que este tipo de gravámenes se podrían establecer para atender las necesidades de las finanzas públicas. Si bien como veremos este es mayormente el motivo por cual se instauran en el período a analizar, el Código también prevé otros motivos, como puede ser el de promover, proteger y conservar las actividades nacionales productivas o los recursos naturales; estabilizar precios internos a niveles convenientes o mantener un volumen de ofertas adecuado a las necesidades de abastecimiento del mercado interno; y/o ejecutar la política monetaria, cambiaria o de comercio exterior.

En Argentina, los inicios de estos tributos pueden rastrearse a la presidencia de Bartolomé Mitre en 1862. Luego, durante el gobierno de Perón y tras la creación del IAPI, si bien no existieron los derechos como tales, en la práctica el mecanismo era similar: el Estado compraba a los productores la cosecha a un precio que él establecía y luego vendía esa mercadería al exterior. Más tarde, hacia finales de 1955, se establecieron derechos de exportación del 25%. Durante la segunda parte del siglo XX, estos gravámenes a menudo formaban parte importante de los programas económicos de los ministros de gobierno. Recién en 1991, el presidente Carlos Menem los eliminó en el marco de su plan de apertura económica, salvo para los granos de soja y girasol, que siguieron tributando el 3,5%.

Sin embargo, con la profundización de la crisis del año 2001, el gobierno de Eduardo Duhalde emitió en febrero del 2002 el decreto 310/02, donde se reestablecía el 20% de aranceles para cereales y 23,5% para oleaginosas. Se hizo “teniendo en cuenta la grave situación por la que atraviesan las finanzas públicas, resulta necesaria la adopción de urgentes medidas de carácter fiscal que permitan atender, al menos parcialmente, las erogaciones presupuestarias con recursos genuinos”.

El presente informe tendrá por objeto analizar el cobro de retenciones desde la sanción de este decreto hasta el año 2022, analizando montos recaudados, eficiencia del gasto de ese dinero y las rentabilidades del sector.

## **2. DOS DÉCADAS DE RETENCIONES.**

En este apartado nos proponemos a analizar y contabilizar el cobro de retenciones en su última etapa de existencia, es decir desde el 2002 al cierre del 2021. El cálculo de retenciones hacia el complejo agroexportador se realizó utilizando datos del informe de recaudación de AFIP, de informes de exportación de INDEC y el tipo de cambio promedio de cada año calculado en base al BCRA.

En febrero de 2002 las retenciones se reestablecieron con un arancel del 23,5%. En ese año debut, totalizaron casi 835 mil dólares y una participación en la recaudación de derechos de exportación del 41,7%. En enero de 2007 se incrementó para el complejo soja, quedando en 27,5% para el grano y 24% para los subproductos. A finales de 2007, vuelve a subir al 35%. Para este momento, 5 años después de su implementación, la recaudación había subido 257%

y la participación se había incrementado en 4 puntos. A su vez, entre los años 2008 y 2015, el trigo y el maíz estuvieron alcanzadas por retenciones de 23% y 20%, respectivamente.

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015, el presidente Macri realizó cambios en los dos complejos más importantes. En primer lugar, eliminó los aranceles a la exportación del trigo, el maíz y sus derivados; y redujo en 5 puntos las retenciones a la soja, que ahora pasarían a tributar el 30%. Sumado a esto, también eliminó las retenciones a las exportaciones de carne vacuna, que fueron reinstaladas en diciembre de 2019.

Para ese momento, la recaudación medida en dólares creció 448% respecto del 2002% y la participación, 14 puntos. Producto de las variaciones de precios internacionales, la superficie sembrada creció en 11 millones de hectáreas y la producción se incrementó por encima del 80%.

Tras estas medidas sobre las retenciones, en 2016 y 2017, la recaudación medida en dólares cayó 36% y 21%, respectivamente. Sin embargo, el área sembrada creció en 2 millones de hectáreas y la producción de los 6 principales cultivos subió en 14 millones de toneladas para 2017. Sumado a esto, se encontró que, entre el maíz, el trigo, la soja y el girasol, sumaron 15% adicional de valor agregado. En la campaña 2015/2016, se generó un valor agregado equivalente a 25.936 millones de dólares, mientras que, en la campaña siguiente, fue equivalente a U\$S 29.886 millones.

En 2018, cómo estaba establecido, las retenciones a la soja continuaron descendiendo hasta tocar el 26% en agosto de ese año. Sin embargo, la crisis cambiaria desatada ese año provocaron que el gobierno diera marcha atrás con la quita de retenciones. El nuevo esquema se basó en un aumento para las retenciones del trigo, maíz y girasol, que pasaron a ser del 12% o \$ 4 por dólar vendido, según cuál era menor; y para la soja, que pasó a ser del 18% más un 12% o \$ 4 por dólar, el que fuese menor. Al año siguiente, la recaudación aumentó 121%.

Asumido el nuevo gobierno, las retenciones para el maíz y el trigo pasaron a ser del 12% y del 33% para la soja y sus derivados. A pesar de esto, la participación del complejo agroexportador en las exportaciones totales se incrementó al 64%.

Así las cosas, tomando en cuenta el tipo de cambio promedio, la participación de cada año en las exportaciones y la totalidad de los derechos de exportación, 20 años de retenciones a las exportaciones del complejo agroexportador totalizan 76 mil millones de dólares. Esto representan 11 millones de dólares por día, por desde el 2002. Además, a finalizar el 2021, el monto cobrado se incrementó 975% respecto al primer año de implementación y la participación se elevó 23 puntos.

### 3. ¿QUÉ HICIERON?

En este apartado nos proponemos a darle una magnitud más real al monto calculado en el punto anterior. Tomando valores de 2021, se consideran las siguientes obras:

- Construcción de una central de energía nuclear.
- Construcción de 3 mil kilómetros de rutas.
- Construcción del equivalente a 5 líneas D de subte.
- Construcción de un tren de alta velocidad entre Buenos Aires y Córdoba.

- Construcción de 300 escuelas técnicas
- Construcción de 24 hospitales de alta complejidad.
- Construcción de 200 mil viviendas.
- Fortalecimiento de nuestras fuerzas armadas.

Estos 8 ítems, totalizan en su conjunto la suman de 44.500 millones de dólares o el 58,5% del monto total retenido en concepto de retenciones por el gobierno nacional desde el 2002.

Por supuesto, los autores de este informe consideran que las retenciones nunca deberían haberse cobrado. No solamente porque es inmoral adueñarse del trabajo y esfuerzo ajeno, sino porque es un impuesto que atenta contra la producción, la mejora tecnológica y la inversión. Sin embargo, de nada contribuye al análisis desear que las retenciones no existan. Sí contribuye dimensionar lo que se podría haber hecho con ese dinero, dado que es muy simple darse cuenta de que no se ha hecho nada para mejorar productivamente a este país.

Un ejemplo de esto, podría ser el Índice de desempeño logístico del Banco Mundial, que mide la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, que se mide entre el 2007 y el 2018. De acuerdo con este índice, los valores extremos son 1, calidad baja, y 5, calidad alta. Tomaremos 3 países: Argentina, Brasil y Chile. En 2007, Argentina, que ya llevaba recaudado casi 11 mil millones de dólares en concepto de retenciones, parte con un valor de 2.81. Este valor está por encima del de Brasil, que es 2.75; pero por debajo del de Chile, con 3.06. En 2018, último valor de la serie, cuando Argentina ya tenía acumulada una recaudación de 58.500 millones de dólares, era de 2.77. A Argentina la sigue superando Chile, con 3.21, mejorando su primer valor; pero ahora también la supera Brasil, con un índice de 2.93. No sólo no avanzamos en calidad de infraestructura, sino que retrocedimos.

No obstante, quizás el principal error con respecto a esta recaudación fue no haber constituido un verdadero fondo anticíclico, como el de Chile con el cobre o Noruega con las regalías del petróleo. Un fondo de estas características no solamente podría haber sido útil para sobrellevar años de shocks externos, sino también para dotar de profundidad a los mercados de capitales y de crédito beneficiando, a la postre, también al sector agropecuario. Un fondo anticíclico constituido al momento del inicio del cobro de retenciones podría hoy estar generando más de la mitad de su incremento anual, no en la recaudación, sino en la valorización de sus inversiones, lo que podría incluso llevar a reducir fuertemente estos impuestos.

#### **4. DE LAS RENTABILIDADES Y PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR**

Una vez analizados los montos totales que el sector agropecuario transfirió al Estado Nacional a lo largo de los veinte años desde que se reinstauraron las retenciones a las exportaciones, nos resta ver cómo estos montos repercutieron en la productividad y ganancias del sector.

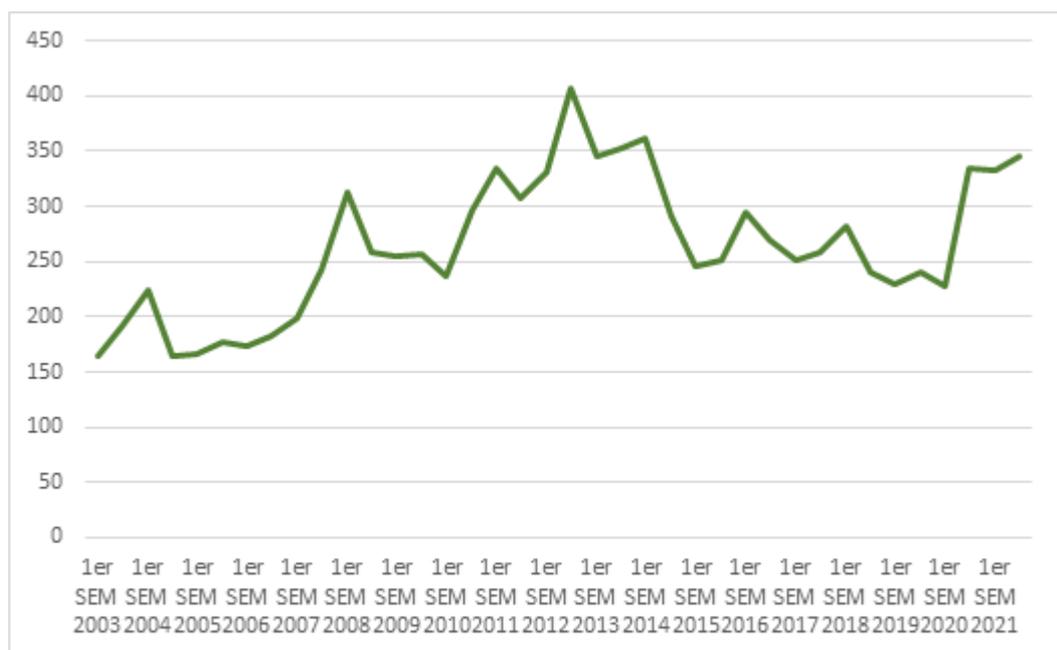
Para comprender como las retenciones afectaron al agro argentino es necesario comprender cómo fueron evolucionando las ganancias de la explotación agropecuaria a lo largo del tiempo y poder compararla con los resultados que se hubiesen obtenido en caso de que las retenciones no hubiesen existido.

Por otro lado, es relevante analizar para el mismo período cómo evolucionó la productividad del sector, medida a partir de las toneladas producidas a lo largo del tiempo. Con el fin de no

extender el análisis en el presente informe, se ha decidido realizar el estudio en lo que respecta a la producción de soja tomando en cuenta dos aspectos principales.

En primer lugar, porque este cultivo representa el mayor volumen de saldos exportados del país. Sólo para el año 2020 el complejo de la soja equivalía al 60% de las exportaciones agropecuarias y al 25,8% de las exportaciones totales del país. En segundo lugar, porque la soja representa uno de los complejos con mayores tasas de retenciones de todos los cultivos que se siembran en el país.

Gráfico (1): Precio de la soja en dólares por tonelada.



Fuente: Elaboración del CEEAXXI en base a García Rolando (2018) y Ministerio de Agricultura.

Para comenzar el análisis de las rentabilidades que mostró la soja a lo largo de estos años desde la restauración de los aranceles de exportaciones, podemos encontrar que la suba de dicha tasa obedece a un aumento del precio internacional que superó los 200 USD/Tn. Como se puede ver en el anterior gráfico (1) podemos ver que el valor promedio que apenas superaba los 150 USD/Tn, mostró un salto considerable desde el año 2007.

A partir de ese momento los precios de este cultivo se ubicaron por sobre los 250 USD/Tn, salvo contadas excepciones alcanzando incluso períodos donde se superaron los 350 USD/Tn. Este aumento de los precios internacionales, tal como se vio previamente, fue la excusa para que el gobierno nacional aumentara las tasas de retenciones desde el 27,5% al 35%, que finalmente rigió hasta el cambio de gobierno.

Para analizar el rendimiento económico que generó la explotación agropecuaria de soja sería necesario considerar, además de los precios internacionales que rigen este commodity, el rendimiento por hectárea que tienen las plantaciones de esta oleaginosa.

Es evidente a los ojos del lector que este rendimiento varía entre las distintas zonas del país en función de una gran variedad de variables que se modifican no solo a lo largo de la geografía argentina sino también a lo largo del tiempo. Es sabido que el rendimiento que tiene

un campo con relación a la producción de semillas no solo varía según los insumos utilizados en semillas y agroquímicos, sino también en un sin número de factores climáticos, geográficos y socioeconómicos, entre otros. Lo mismo ocurre cuando analizamos la estructura de costos de esta producción económica puntual.

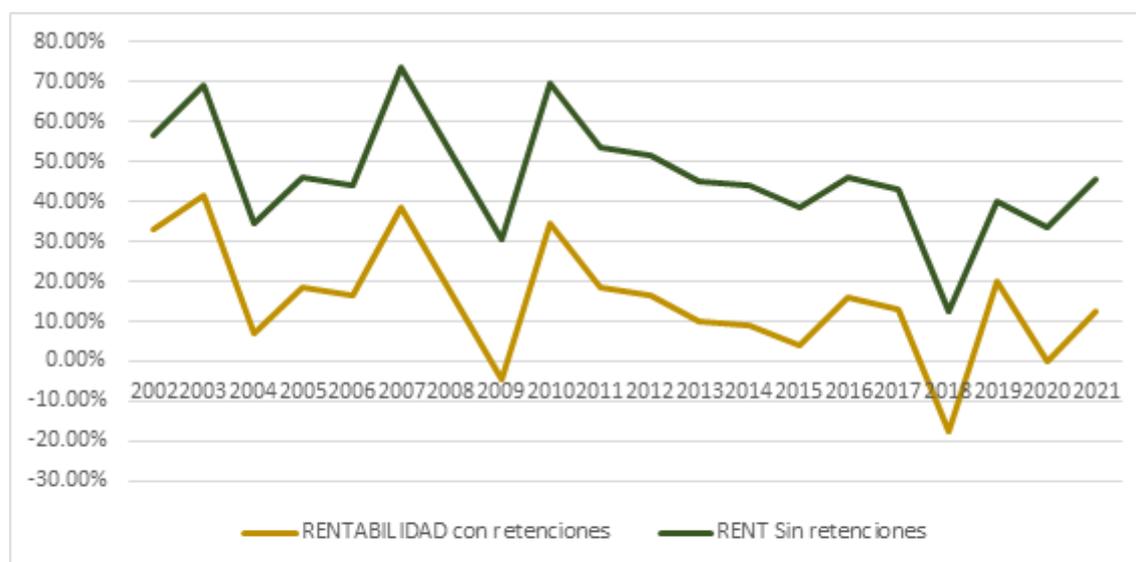
Sin lugar a duda, los costos más relevantes en este tipo de explotación están asociados, en primer lugar, a los cargos por arrendamiento, los cuales dependen a su vez del área geográfica donde se encuentra el campo arrendado. En segundo lugar, los cargos por comercialización, los cuales también dependen de las empresas que se contratan para esta tarea, costos de transporte y, por último, algo que es constante para todos los productores, los cargos por retenciones a las exportaciones.

Según los datos de rendimiento y la estructura de costos publicados por el Ministerio de Agricultura de la Nación y Márgenes Agropecuarios, lo que se encuentra es que los rendimientos por llevar adelante la producción de soja distan mucho de lo que sostenía el gobierno al momento de establecer la tasa de retenciones y luego aumentarlas.

Cuando tomamos el promedio del período comprendido entre el año 2002 y 2021 se infiere que la ganancia neta de todos los cargos ronda en los 15,19%. Sin embargo, si tomamos el período a partir del cual el Estado Nacional elevó el porcentaje cobrado en este impuesto, podemos ver que este valor decae al 12,46%. Incluso podemos encontrar en más de una ocasión períodos en donde se pueden observar pérdidas considerables. A continuación, podemos observar cómo evolucionó este rendimiento de la producción de soja en estas dos décadas de retenciones a las exportaciones.

Cuando se observan los gráficos encontramos que, en caso de que el Estado Argentino hubiese tomado la decisión de anular los derechos de exportación, la explotación de soja no habría mostrado en este período una tasa de rendimiento negativo. Por ejemplo, en el año 2018, donde la rentabilidad del sector se ubicó en terreno negativo, sin retenciones se hubiera obtenido una rentabilidad superior al 10%.

Gráfico (2): Rentabilidad de la explotación de soja como porcentaje del valor bruto de producción con y sin derechos a la exportación.



Fuente: Elaboración del CEEAXXI en base al Ministerio de Agricultura y Márgenes Agropecuarios.

Esta posibilidad no sólo hubiese facilitado el aumento de la inversión con el consecuente aumento de la productividad, sino también la posibilidad de generar a partir de este impulso a la producción un aumento en la cantidad de divisas liquidadas por el sector privado. Como podemos ver, las cargas extras que imponen el cobro de los derechos de exportación agregan un fuerte factor de incertidumbre a una explotación que está íntimamente ligada a la fuerte volatilidad de los precios internacionales que es, sin lugar a duda, el mayor factor de aumento o disminución de esta rentabilidad.

Por supuesto no se puede pensar que esta suba en la rentabilidad no tendría su correlato en la producción. Si el incremento de la producción de soja eliminando las retenciones fuera similar al evidenciado cuando se eliminaron las retenciones al maíz y al trigo a finales de 2015, la producción subiría de 45 millones de toneladas en 2021 a 79,8 millones de toneladas. A precios actuales, es un incremento en divisas liquidadas de más de 21 mil millones de dólares.

Para finalizar, y una vez que ya hemos analizado cómo ha afectado a la rentabilidad de la producción sojera el cobro de derechos de exportación, es importante identificar en qué medida esto tuvo un impacto en las cantidades producidas. Tal y como la teoría económica lo sostiene, las cantidades producidas están relacionadas directamente con los precios a los que un bien puede transarse en los mercados. En vista de esto, es evidente que la suba o baja de las toneladas producidas por el conjunto de agricultores del país va a estar ligada a la variación de los precios internacionales. Además, a modo de aislar la componente que corresponde a la variación de los precios internacionales se ha construido una cantidad que surge como el cociente entre las cantidades producidas y estos precios.

Según lo explicado previamente, se debería esperar que esta cantidad no sufriese modificaciones demasiado bruscas ya que, esperamos que un aumento en las cantidades esté relacionado por un aumento de los precios internacionales que permitan aumentar la

producción y viceversa. Ahora bien, encontramos que esto no es así, tal como se puede ver en el gráfico (3). La variable que falta contemplar en este caso la evolución a lo largo del período del Tipo de Cambio Real.

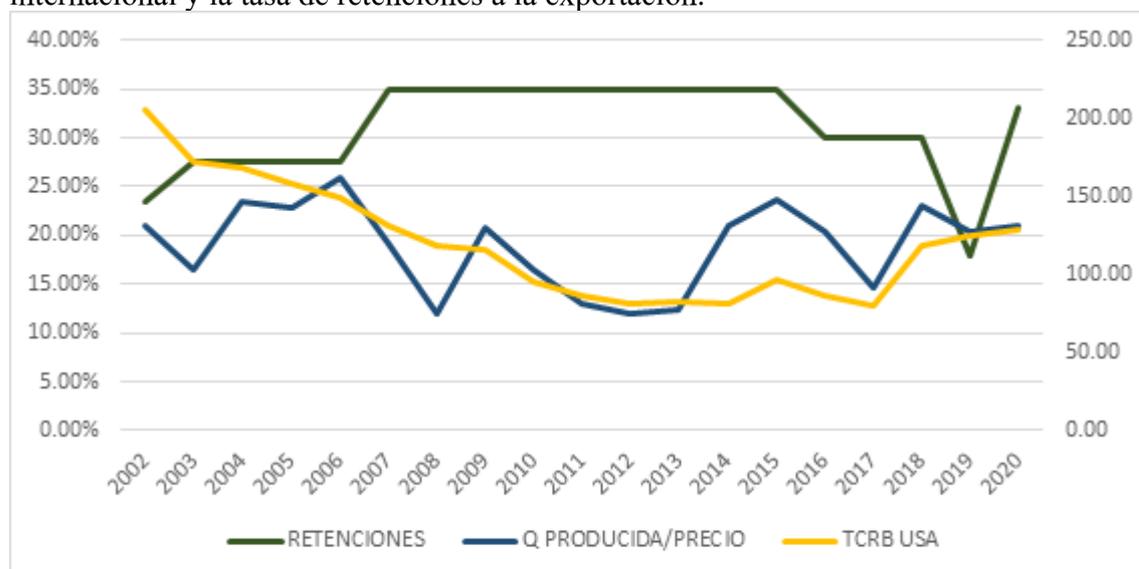
Esta dependencia se explica en que no sólo el aumento o disminución del precio de la tonelada de soja en los mercados extranjeros, sino también el poder de compra de la divisa norteamericana afecta a las decisiones microeconómicas de producción.

Sería esperable que en períodos donde se dieran atrasos del tipo de cambio real y el poder de compra del dólar frente al peso cayera (producto de un aumento de la inflación nacional que no estuviese reflejado en un aumento del tipo de cambio, algo que ciertamente experimentó la economía argentina a lo largo de estas dos décadas), se diera una caída en las cantidades producidas.

No obstante, cuando relacionamos el comportamiento del tipo de cambio real bilateral del peso argentino con el dólar norteamericano y el cociente entre el total producido en cada campaña y el precio internacional, se encuentra una relación sumamente marcada. Cabe señalar que las discrepancias entre ambas magnitudes se dan en los momentos en los que se realizaron aumentos o disminuciones de las tasas de retenciones, con la única excepción de la baja propuesta a finales del mandato del presidente Macri en el año 2019.

Se podría concluir que esta baja no fue algo que tuvo un impacto directo en las cantidades producidas debido a la previsión que hicieron los agentes económicos respecto a la vuelta atrás que haría el próximo gobierno una vez asumiera sus funciones ejecutivas, cosa que por demás fue lo que finalmente sucedió.

Gráfico (3): Relación entre la evolución del tipo de cambio real bilateral peso dólar ( $17/12/15=100$ ), cociente entre la cantidad producida en millones de toneladas y el precio internacional y la tasa de retenciones a la exportación.



Fuente: Elaboración del CEEAXXI en base a BCRA, Ministerio de Agricultura, Márgenes Agropecuarios y Ministerio de Economía.

Finalmente, a lo largo de estas dos décadas, las retenciones a las exportaciones no sólo afectaron la rentabilidad de la producción agropecuaria, lo que pudo traer aparejado una modificación en el perfil productivo del agro nacional, sino que también, y en conjunto con el atraso del tipo de cambio real, generó una modificación en las cantidades de toneladas productivas independiente de la volatilidad de precio que se puede observar para este tipo de commodities en los mercados internacionales. Esta irresponsabilidad en el uso del dinero por parte de las autoridades gubernamentales, dilapidando el esfuerzo de los sectores agropecuarios, se agrava cuando consideramos los millones de toneladas que el país se privó de producir por la implementación de estas medidas.

Cantidades que a su vez hubiesen generado un aumento de las fuentes laborales necesarias para su producción, una suba de las divisas liquidadas por este sector, un aumento de la demanda de insumos y maquinaria necesarios para llevar adelante esta explotación económica y por qué no mencionar una caída de la base imponible que podría haber significado un incremento de la recaudación tributaria por un crecimiento de la economía y no por un aumento de la presión estatal sobre el sector privado.

## **5. CONCLUSIONES**

A lo largo de las páginas de este informe no solo se detallaron el stock total que el gobierno nacional ha podido recaudar en concepto de retenciones a la exportación, sino que también se analizaron una serie de aristas concernientes a dicho monto de dinero.

Por un lado, no deja de sorprender la gran potencialidad que tiene el sector privado argentino. Por otro lado, asombra la voracidad del Estado que, a pesar de haber retenido para el fisco nacional durante dos décadas el equivalente a 76 mil millones de dólares, sigue buscando maneras de quedarse con más porcentaje del esfuerzo ajeno. El panorama se vuelve aún más desalentador cuando se compara lo que efectivamente el país hizo con el esfuerzo de uno de los sectores de la economía de mayor peso y, sin lugar a duda, uno de los más productivos.

No está de más volver a señalar que nos oponemos al concepto de utilizar los mecanismos del fisco nacional para expoliar a un sector por el simple hecho de mantener una ventaja comparativa con otros del país. Creemos que en lugar de eso se debe fomentar un contexto macroeconómico donde este sector pueda actuar como la locomotora que empuje a una economía que necesita imperiosamente crecer.

Ahora bien, si analizamos esto con los ojos de la historia y no con los de las suposiciones, tomando como un acontecimiento de nuestra realidad que esos montos de dinero efectivamente se cobraron, el resultado es aún más escandaloso. Si consideramos la cuantiosa cantidad de obras de infraestructura que hubiesen permitido aumentar la productividad, no solo del sector agropecuario sino de la economía en su conjunto, y se lo compara con los fines hacia los que se canalizó ese stock de dinero se puede dimensionar la gran oportunidad desperdiciada que tuvo el país.

Más aún la situación se complejiza cuando se analiza cómo este nivel de retenciones repercutió finalmente en la capacidad productiva de un sector que demanda más mano de obra que muchos de los complejos a los cuales el gobierno apoya económicamente.

Sumado a esto, en este informe solamente se realizó un análisis de un impuesto que afecta al sector, que son las retenciones. No se hizo hincapié en toda la otra parte de la carga impositiva y regulatoria, como el Impuesto a las Ganancias y los ingresos brutos y los demás impuestos

provinciales. Tampoco se mencionó la brecha cambiaria, producto de las retenciones, pero también de las regulaciones del BCRA. Así, el productor liquida sus exportaciones al dólar oficial menos retenciones, pero sus insumos están dolarizados al Contado con Liquidación o al dólar blue.

Para finalizar, es imposible no cuestionarse la cantidad de puestos de trabajo, la cantidad de inversión y la cantidad de divisas, entre otros muchos factores que podrían haber aumentado, no solamente refiriéndonos a una política de retenciones distinta, sino de la posibilidad de haber usado el dinero con vistas al desarrollo futuro de la nación, a generar las bases de un crecimiento sostenible gracias a un aumento de la productividad, a respetar el esfuerzo de uno de los sectores más importantes de la economía nacional. En definitiva, el resultado provechoso que hubiera tenido el país si nuestros líderes tuvieran la visión de un estadista.