

Discutir los derechos de exportación: hacia un nuevo marco fiscal para el agro



Tomás Allan
Kevin Corfield
Juan O'Farrell
Carlos Freytes

Discutir los derechos de exportación: hacia un nuevo marco fiscal para el agro

Tomás Allan
Kevin Corfield
Juan O'Farrell
Carlos Freytes

- Generar riqueza
- Promover el bienestar
- Transformar el Estado



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

Generar riqueza. La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

Promover el bienestar. El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

Transformar el Estado. La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.

Cita sugerida

Allan, T.; Corfield, K.; O'Farrell, J. y Freytes, C. (2024). [Discutir los derechos de exportación: hacia un nuevo marco fiscal para el agro](#). Fundar.

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Índice

Discutir los derechos de exportación: hacia un nuevo marco fiscal para el agro

5	Introducción	32	Alternativas de política pública: ventajas, desventajas y desafíos
6	Los derechos de exportación en Argentina: trayectorias recientes, teoría y evidencia empírica	33	Impuesto a las Ganancias
7	Objetivos y efectos recaudatorios	34	Impuesto Inmobiliario Rural
9	Objetivos y efectos distributivos	35	Impuesto a la Renta Extraordinaria de los Recursos Naturales
12	Objetivos y efectos productivos	38	Impacto fiscal: ¿cuánto cuesta eliminar los derechos de exportación?
15	El impacto de los DEX sobre la producción y la inversión. Un ejercicio de estimación con base en la experiencia reciente	40	Hacia un nuevo marco fiscal para el agro: desafíos técnicos y políticos
19	¿Qué hacen otros países? Una revisión de la experiencia internacional	45	Síntesis de las recomendaciones
20	Respuestas nacionales para contener el alza de los precios internos	46	Bibliografía
21	Apoyo a la producción agrícola	50	Anexos
24	Los impuestos a las exportaciones en perspectiva comparada	51	Anexo I. Metodología
26	La economía política de las retenciones agrícolas	55	Anexo II. Desagregación de las estimaciones de impacto fiscal
26	¿Por qué surgen los derechos de exportación?		
28	¿Por qué sobreviven los derechos de exportación?		
30	¿Qué consecuencias tienen en la relación entre la Nación y las provincias?		

Introducción

Los derechos de exportación (DEX) a productos agrícolas han sido objeto de una larga discusión en Argentina y han llegado a constituir el núcleo de uno de los principales conflictos políticos de los últimos veinte años. En este trabajo se discuten sus efectos fiscales, productivos y distributivos. Pese a limitar el desempeño productivo del sector agrícola y a tener un impacto distributivo ambivalente, se han mantenido en el tiempo más allá de las coyunturas de crisis que les dieron origen. Esto se debe en gran parte a la dificultad de sustituir los ingresos tributarios que generan las retenciones, que es resultado a su vez de la disputa entre Nación y provincias por la apropiación de los recursos fiscales derivados de la imposición a la renta agraria.

Las retenciones agrícolas son una fuente segura de recaudación para el Estado nacional, dada la relativa simplicidad de su fiscalización, la estabilidad de las alícuotas con independencia del contexto económico y la exclusividad en su recaudación. Sin embargo, desincentivan la producción, la inversión y las exportaciones agrícolas, dado que reducen el precio que recibe el productor, y tienen poca capacidad de adaptación al contexto económico. Adicionalmente, si bien tienen un impacto positivo sobre la distribución del ingreso de la población en general, generan inequidades regionales y al interior del sector, dado que recaen sobre el valor bruto de bienes sin tener en cuenta la estructura de costos y el margen de rentabilidad de productores con realidades económicas diferentes.

Por lo tanto, el marco fiscal de la actividad agrícola en Argentina se apoya principalmente sobre impuestos que gravan la producción, lo que limita el potencial productivo del sector. Avanzar hacia un marco fiscal más eficiente y equitativo requiere gravar menos la producción y más la tierra y los ingresos netos. Para esto se deben fortalecer impuestos como el Inmobiliario Rural y Ganancias. Sin embargo, esas reformas presentan desafíos técnicos y políticos.

En la primera sección de este trabajo se hace una breve caracterización del sector agrícola argentino y se reconstruye la trayectoria de los derechos de exportación en nuestro país, describiendo en particular las modificaciones efectuadas desde su restablecimiento en el año 2002. También se resume el debate sobre los derechos de exportación en Argentina, identificando los principales argumentos teóricos a favor y en contra de este instrumento, así como los estudios que evalúan esos argumentos a la luz de la evidencia empírica disponible. Finalmente, se estiman los impactos que han tenido intervenciones recientes sobre la producción y la inversión en el sector.

La segunda sección comprende una revisión de la experiencia internacional. Se abordan las respuestas de otros países ante aumentos extraordinarios en los precios internacionales de los productos agrícolas entre 2007 y 2011, período en el que se registraron los niveles más elevados. Luego se focaliza el análisis en la política sectorial de otros grandes exportadores de alimentos y especialmente de otros países de la región donde los productos agrícolas tienen una participación relevante en la canasta exportadora. Seguidamente se describe el panorama global de la utilización de los impuestos a las exportaciones en el mundo en los últimos treinta años.

La tercera sección ofrece un análisis de economía política, que se pregunta qué explica el surgimiento de las retenciones agrícolas, por qué se han sostenido durante tanto tiempo si existen otros instrumentos tributarios más virtuosos en términos productivos y distributivos y qué consecuencias tienen en la relación entre el Estado nacional y las provincias argentinas.

La cuarta sección se centra en las alternativas de política pública. Se resume la literatura sobre los instrumentos alternativos a las retenciones actuales, indagando en las ventajas, desventajas y desafíos de cada uno. En particular, se consideran el Impuesto a las Ganancias, el Impuesto Inmobiliario Rural y el Impuesto a la Renta Extraordinaria de los Recursos Naturales. Luego se estima el impacto fiscal de reducir gradualmente los derechos de exportación a lo largo de un mandato de gobierno,



Introducción

señalando cuánto debería recaudar el Estado nacional a través de los instrumentos alternativos para no sufrir pérdidas de recaudación.

Finalmente se delinea una propuesta de política y se desarrollan los desafíos técnicos y políticos de avanzar hacia un nuevo marco fiscal para la actividad agrícola. En el corto plazo, sugerimos mantener los derechos de exportación de modo de contribuir a la consolidación fiscal y amortiguar el impacto de una posible devaluación. En el mediano plazo, recomendamos eliminar gradualmente los derechos de exportación y sustituirlos con una combinación de instrumentos alternativos. Esta reforma se basa en fortalecer impuestos como Ganancias e Inmobiliario Rural y constituir un Fondo de Estabilización y Desarrollo Sectorial destinado a financiar asignaciones sociales e inversión en I+D agrícola e infraestructura rural. La propuesta apunta a impulsar un cambio en la estrategia recaudatoria, distributiva y productiva que representan los derechos de exportación. En el eje recaudatorio, implica pasar de recaudar esencialmente a través de impuestos a la producción y las exportaciones a hacerlo a través de impuestos a la propiedad y a los ingresos netos. En el eje distributivo, implica virar desde medidas orientadas a contener el precio de los alimentos hacia otras dirigidas a sostener los ingresos necesarios para adquirir esos alimentos. En el eje productivo, implica pasar de una política de agregación de valor centrada en la imposición diferencial a las exportaciones a una política más centrada en la provisión de bienes públicos sectoriales.

Los derechos de exportación en Argentina: trayectorias recientes, teoría y evidencia empírica

Los derechos de exportación, comúnmente llamados “retenciones”, son tributos aplicados en la aduana que gravan la venta al exterior de distintos bienes (como el trigo, el maíz, el poroto de soja y sus derivados) tomando como base imponible las cantidades declaradas al precio internacional vigente¹. Su importe se obtiene mediante la aplicación de un porcentual sobre el valor de la mercadería². Si bien el sujeto legalmente obligado al pago del tributo es quien efectúa esa venta al exterior (es decir, el exportador), la incidencia real del impuesto depende de dinámicas del mercado ([Gómez Sabaini, 1990](#)). Así, en la práctica de nuestro país, los exportadores actúan como agentes de retención y trasladan el costo del tributo al precio que pagan al productor por los bienes gravados ([Freytes & O’Farrell, 2017](#)).

Las retenciones registran una larga trayectoria dentro de la política tributaria del país: hay registros de su aparición hacia mediados del siglo XIX ([Castro & Díaz Frers, 2008a](#)). En el agro en particular, las retenciones han oscilado entre alícuotas más altas durante períodos de fuertes devaluaciones o precios internacionales favorables, y valores más bajos —y hasta nulos—, durante períodos con mayor apreciación cambiaria.

En el gráfico 1 se observa la evolución de la alícuota de retenciones para el trigo, el maíz y el poroto de soja en los últimos cuarenta años. La alícuota sobre el poroto de soja fue sistemáticamente más alta que las del grano de trigo y de maíz. Además, se observan dos cambios sustanciales en la trayectoria de los últimos veinte años. El primero se da en el año 2008, cuando aumenta el valor de las alícuotas tanto para soja como para trigo y maíz, pero se mantiene relativamente constante la relación de

1 Para los productos agrícolas incluidos en la [Ley N° 21.453](#) (Régimen de Exportaciones de Productos Agrícolas), la referencia para su cobro es el denominado “precio FOB oficial”, es decir, un valor promedio que calcula la cartera de Agricultura a partir de un relevamiento diario entre los agentes que participan de la actividad. Este procedimiento, además de uniformar la carga impositiva, sirve para evitar la subfacturación de exportaciones.

2 Ver Bolsa de Comercio de Rosario (11 de diciembre de 2015). [Retenciones: larga historia de tensiones](#). Informativo Semanal. Año XXXIII. N° de edición 1.737.

precios entre cultivos. El segundo se da en 2016, cuando además de reducirse el valor de las alícuotas para los tres cultivos, se produce una modificación en sus precios relativos, dado que mientras las tasas del trigo y el maíz fueron eliminadas, la del poroto de soja se redujo cinco puntos porcentuales. Este cambio en los precios relativos favoreció al maíz y al trigo en comparación con la soja, generando incentivos para que los productores orienten sus decisiones de producción hacia aquellos cultivos.

Derechos de exportación (principales cultivos). Evolución de las alícuotas de los derechos de exportación (% , promedio anual) para los principales cultivos en Argentina (1982 - 2022)

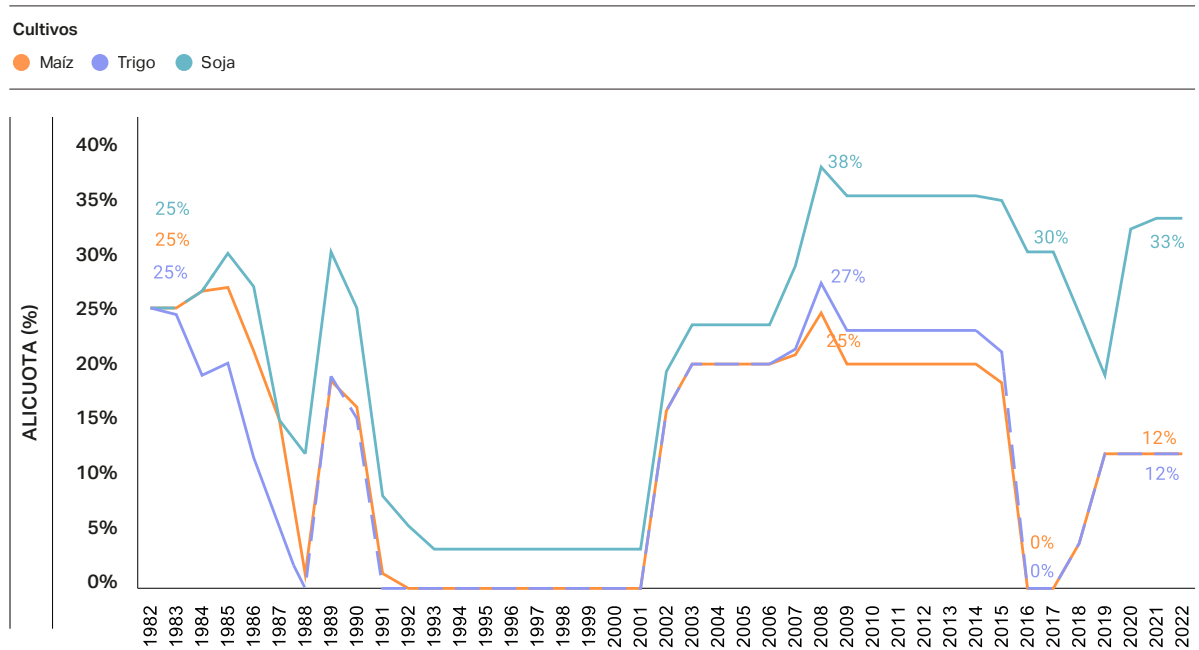


Gráfico 1

Fuente: Fundar con base en Rossi (2015), Bolsa de Comercio de Rosario (2020) y revisión normativa.

A pesar de que las retenciones se restablecieron en el contexto de una gran devaluación de la moneda local y de precios internacionales crecientes, durante las últimas dos décadas se mantuvieron (o disminuyeron en períodos específicos) con independencia de la evolución del tipo de cambio real y de los precios internacionales de referencia. Más allá de las diferencias que se puedan registrar en los distintos períodos (sea en las alícuotas, en los productos gravados o en las restricciones adicionales), los motivos para utilizar este instrumento se han mantenido relativamente constantes a lo largo del tiempo: los derechos de exportación han tenido, principalmente, objetivos recaudatorios, distributivos y productivos.

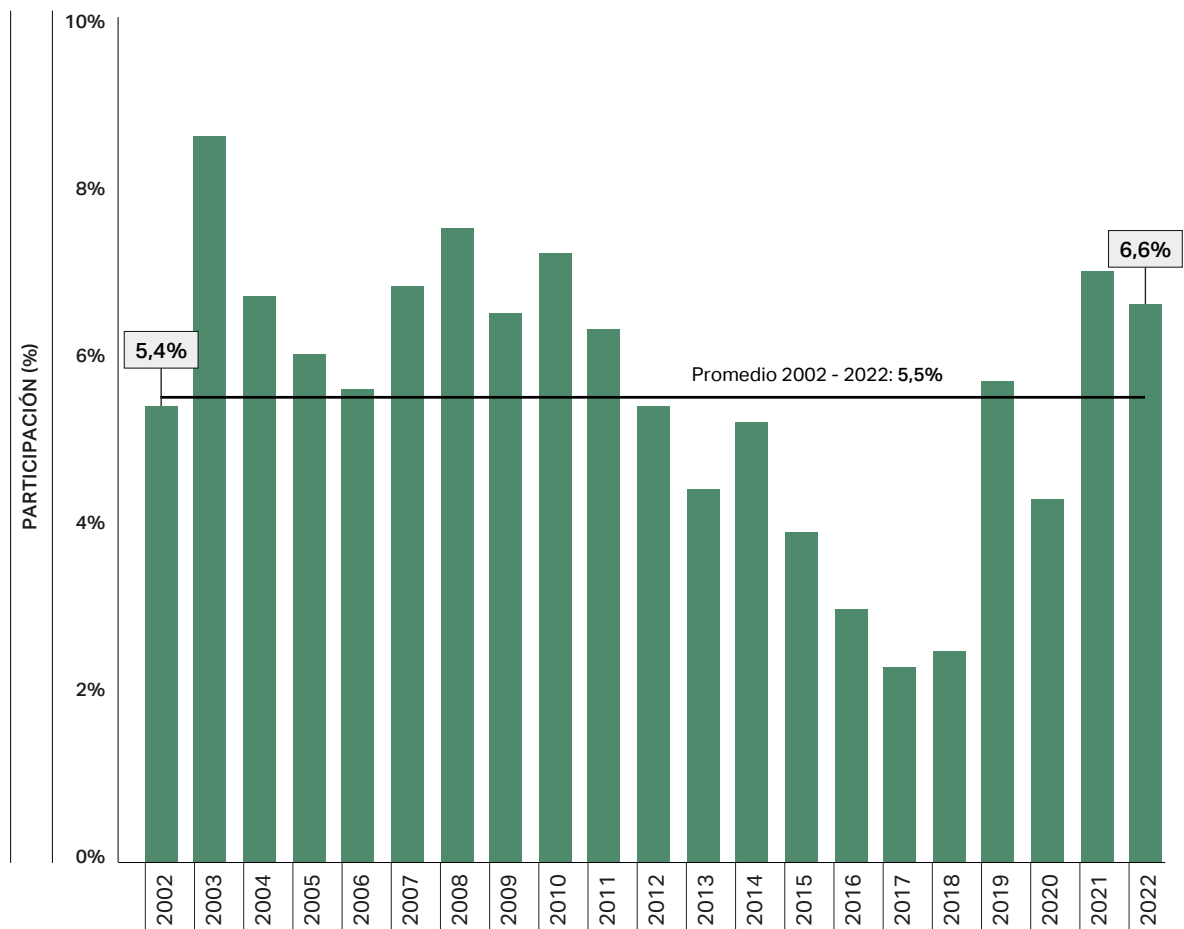
Objetivos y efectos recaudatorios

La principal motivación para establecer y sostener los derechos de exportación es de carácter fiscal. Establecer o aumentar los derechos de exportación permite al Estado recaudar regularmente y capturar parte de los ingresos extraordinarios percibidos por el productor en contextos devaluatorios: las retenciones moderan el aumento en los márgenes de rentabilidad en moneda local de los productores y transfieren parte de esos recursos al Estado. No obstante esta motivación coyuntural, las retenciones se han sostenido en el tiempo para convertirse en una fuente de recursos regular, dado que permiten al fisco hacerse de recursos con bajos costos administrativos y bajos niveles de evasión en comparación con otros impuestos que presentan tasas de evasión o elusión más

elevadas, como el Impuesto a las Ganancias³. Tras su reaparición en la salida de la crisis de la convertibilidad (año 2002), los derechos de exportación a la agroindustria significaron, en promedio, el 5,5% de la recaudación anual durante las últimas dos décadas. Los años de mayor participación de los DEX coinciden con momentos de precios internacionales elevados, tipo de cambio competitivo o alícuotas altas, así como los años de menor participación (2016-2018) se explican por alícuotas más bajas.

Derechos de exportación (participación). Evolución de la participación (%) de los derechos de exportación a la agroindustria sobre la recaudación total (2002-2022)

Gráfico 2



Fuente: Fundar con base en AFIP.

Las retenciones se han convertido en un pilar de la estructura tributaria argentina. En 2022, los derechos de exportación fueron el cuarto impuesto nacional con mayor participación sobre la recaudación total, con una participación de 6,6%, después del IVA (23,9%), Ganancias (19,3%)⁴ y los aportes y contribuciones a la seguridad social (17,7%).

³ En la sección de [Economía política de las retenciones agrícolas](#) se sugieren explicaciones de este sostenimiento en el tiempo a pesar de modificarse las causas de origen.

⁴ Fuente: [Chequeado con base en la Dirección Nacional de Análisis Fiscal](#).

Objetivos y efectos distributivos

Otro de los objetivos de esta medida es la redistribución del ingreso del sector agroexportador a otros sectores de la población, principalmente en contextos de devaluación de la moneda, tipo de cambio real elevado o términos de intercambio muy favorables. Este efecto redistributivo se da a través de dos vías: el precio de los alimentos y la incidencia distributiva.

La redistribución vía precios de los alimentos se debe a que Argentina es exportador de bienes salario, de modo que para los bienes que forman parte de la dieta local (trigo, maíz, carne) la generación de saldos exportables compite con la demanda interna, y el aumento de precios internacionales puede tener impacto sobre los precios domésticos de los alimentos ([Nogués, 2015](#))⁵. Así, los DEX han sido instrumentados para desacoplar los precios domésticos de los internacionales y contener el impacto sobre el valor de la canasta alimentaria ([Calvo, 2014](#); [Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015](#); [Nogués, 2015](#)). Esta decisión se ha tomado generalmente en contextos de fuertes devaluaciones o shocks positivos en los precios internacionales con el fin de aminorar el impacto en los precios del mercado interno. Los DEX generan un diferencial entre la cotización externa y la interna de los productos gravados, cuyo resultado es una caída en el valor del producto en el mercado local. Al tratarse generalmente de insumos agroindustriales (en el caso del maíz y el trigo, por ejemplo) este menor valor se trasladaría a lo largo de la cadena de producción arrojando una caída en el precio del bien final.

¿Qué sucedió con los precios de esos bienes primarios en las últimas décadas? Los precios internacionales de los principales productos agrícolas que conforman la canasta exportadora de Argentina permanecieron estancados hasta principios de la década de los 2000. En los primeros años del nuevo siglo comenzó una tendencia ascendente, que dio lugar al denominado *boom* de las *commodities*, con picos en los años posteriores a la crisis financiera internacional de 2008.

En este contexto, se buscó desacoplar el precio internacional del doméstico a través de la imposición a las ventas al exterior de estos *commodities*. El gráfico 3 muestra la evolución de los precios de los tres productos primarios bajo análisis desde 1990 hasta la actualidad, permitiendo comparar el precio de referencia internacional (FOB) con el precio efectivamente percibido por el productor luego de descontar la alícuota de derechos de exportación estipulada para ese bien⁶. Durante la década de 1990 la brecha entre el precio internacional FOB y el precio neto del poroto de soja fue baja, mientras que a partir del año 2002 esa diferencia comenzó a aumentar, profundizándose desde el año 2010. La brecha del trigo y del maíz es consistentemente menor que la registrada para el poroto de soja durante la mayor parte del período.

Gráfico 3A

⁵ Ver también, Freytes, C. y O'Farrell, J. (4 de abril de 2021). [El Peronismo y el campo: una diagonal posible](#).

⁶ Para ver el efecto de los DEX en los precios, se calcularon los precios netos a partir de la alícuota vigente en cada período.

Los derechos de exportación en Argentina: trayectorias recientes, teoría y evidencia empírica

Precio internacional (soja). Evolución del precio FOB (sin alícuota de DEX*) y precio neto de retenciones de la soja (con alícuota de DEX*) (enero 1990 - diciembre 2022)

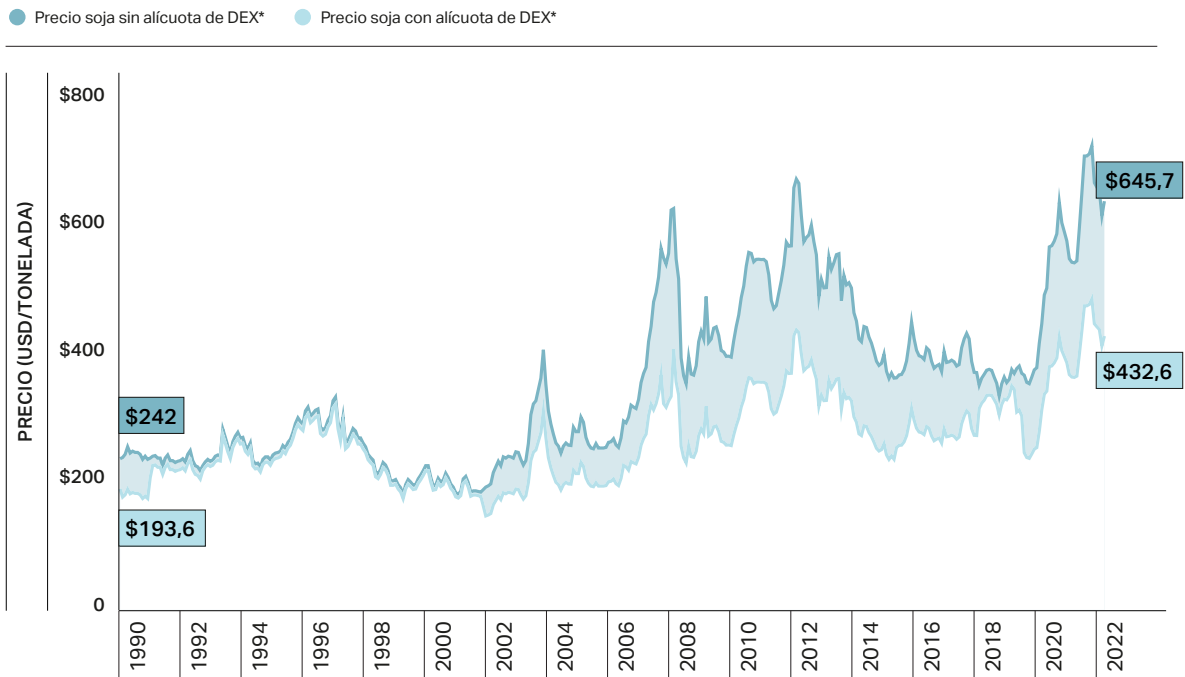


Gráfico 3A

* Nota: Precio FOB (sin alícuota de DEX) internacional tomado del Banco Mundial. Para calcular el precio neto (con alícuota de DEX) se descuenta la alícuota vigente al mes respectivo. De septiembre de 2018 a noviembre de 2019 se calculó la alícuota efectiva como el valor mínimo entre el monto que surge de aplicar la alícuota al precio internacional y el monto de suma fija en pesos por dólar. El tipo de cambio utilizado es el mayorista A3500 del BCRA.

Fuente: Fundar con base en Banco Mundial, Bolsa de Comercio de Rosario y Rossi (2015).

Precio internacional (maíz). Evolución del precio FOB (sin alícuota de DEX*) y precio neto de retenciones (con alícuota de DEX*) del maíz (enero 1990 - diciembre 2022)

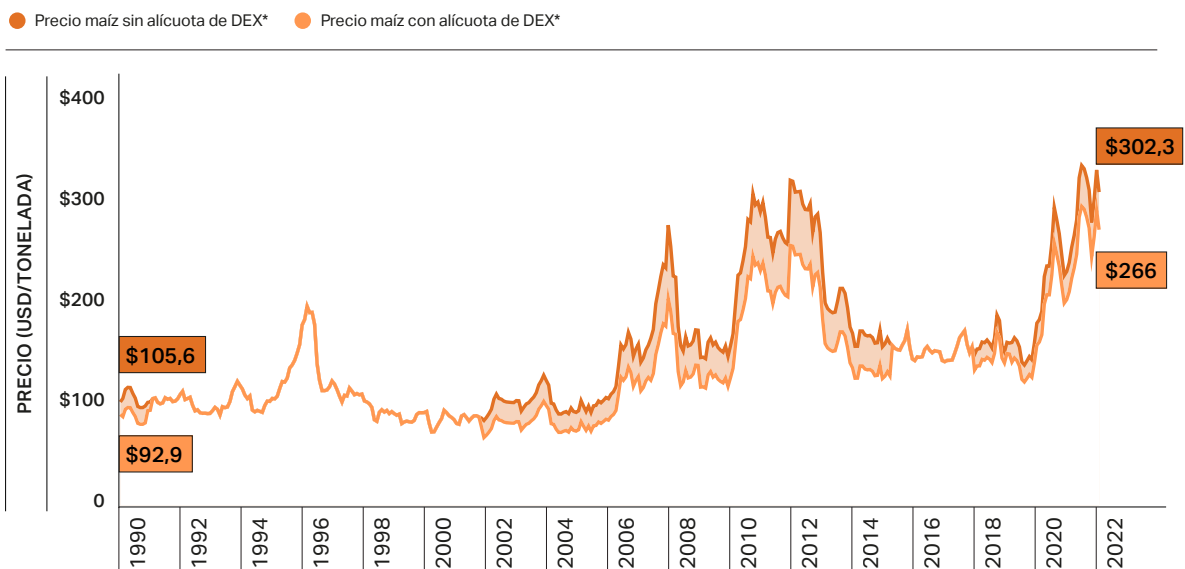


Gráfico 3B

* Nota: Precio FOB (sin alícuota de DEX) internacional tomado del Banco Mundial. Para calcular el precio neto (con alícuota de DEX) se descuenta la alícuota vigente al mes respectivo. De septiembre de 2018 a noviembre de 2019 se calculó la alícuota efectiva como el valor mínimo entre el monto que surge de aplicar la alícuota al precio internacional y el monto de suma fija en pesos por dólar. El tipo de cambio utilizado es el mayorista A3500 del BCRA.

Fuente: Fundar con base en Banco Mundial, Bolsa de Comercio de Rosario y Rossi (2015).

Precio internacional (trigo). Evolución del precio FOB (sin alícuota de DEX*) y precio neto de retenciones (con alícuota de DEX*) del trigo (enero 1990 - diciembre 2022)

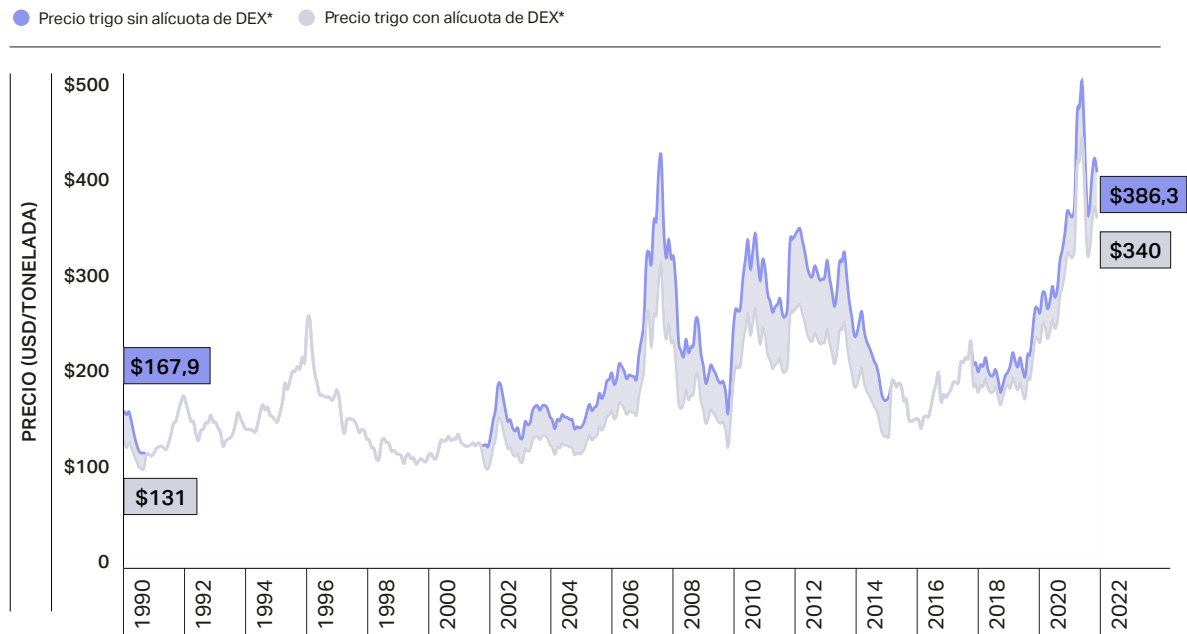


Gráfico 3C

* Nota: Precio FOB (sin alícuota de DEX) internacional tomado del Banco Mundial. Para calcular el precio neto (con alícuota de DEX) se descuenta la alícuota vigente al mes respectivo. De septiembre de 2018 a noviembre de 2019 se calculó la alícuota efectiva como el valor mínimo entre el monto que surge de aplicar la alícuota al precio internacional y el monto de suma fija en pesos por dólar. El tipo de cambio utilizado es el mayorista A3500 del BCRA.

Fuente: Fundar con base en Banco Mundial, Bolsa de Comercio de Rosario y Rossi (2015).

Sin embargo, distintos estudios empíricos han demostrado que el impacto de los DEX y otras restricciones a las exportaciones sobre el precio final de algunos alimentos es poco significativo (Grundke & Folders, 2010; Calvo, 2014; Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015; Bolsa de Cereales de Buenos Aires, 2021). ¿A qué se debe esto? A que **la incidencia del bien primario gravado sobre el precio de algunos bienes de consumo final suele ser baja**, lo que hace que los DEX reduzcan el precio del bien primario pero no necesariamente el de los productos derivados. En palabras de Regúnaga y Tejada Rodríguez (2015): “La participación de los precios de los productos primarios en la formación del precio final de los alimentos es poco significativo, dado que incorporan otros costos de procesamiento y distribución que tienen una influencia mayor sobre los precios de los consumidores” (Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015:20)⁷. Así, según estos autores, la harina de trigo representa sólo un 10% del precio del pan. En este caso, **las restricciones a las exportaciones redujeron el precio interno del trigo y la harina, pero no de otros productos derivados como el pan y las pastas** (Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015). En estos casos, lo que se produce es un subsidio desde el productor hacia el primer procesador (que utiliza el bien primario como insumo), pero no hacia el consumidor final (Grundke & Folders, 2010).

Vale aclarar que la incidencia del bien primario gravado sobre el precio del bien de consumo final varía según cada caso particular. Los estudios señalan que el impacto del precio del trigo sobre los productos elaborados es bajo, mientras que habría mayor incidencia en el caso del maíz (especialmente en la carne de pollo)⁸. Las retenciones que recaen sobre bienes de consumo final (en lugar

⁷ Traducción propia.

⁸ Un estudio de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires sostiene que la incidencia del grano de trigo sobre el precio del pan es del 13%, mientras que la incidencia del grano de maíz es del 21% en el caso del pollo; del 13% en huevos; del 12% en pollo trozado; del 10% en pechito de cerdo; del 8% en leche y del 7% en carne de asado, lo que permite concluir que en más del 75% de los casos el precio de los alimentos seleccionados se explica por factores distintos del maíz (Bolsa de Cereales de Buenos Aires, 2021). Otros trabajos sugieren una incidencia relativamente significativa del grano de maíz sobre el precio final de la carne, de pollo en particular (Nogués, 2015).

de sobre insumos de la producción de bienes finales), como la carne, la leche o el arroz, tienen un impacto más directo sobre el precio que pagan los consumidores finales en el mercado local ([Calvo, 2014](#); [Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015](#)). Sin embargo, en algunos casos (especialmente la carne vacuna), la efectividad para reducir el precio que paga el consumidor final en el corto plazo tiene como contrapartida una reducción de la oferta en el mediano y largo plazo, generando aumentos en los precios internos ([Grundke & Folders, 2010](#); [Calvo, 2014](#); [Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015](#))⁹.

Por otro lado, la redistribución vía incidencia distributiva se debe a que **los derechos de exportación tienden a recaer sobre los sectores de mayores ingresos de la población**, mejorando la distribución del ingreso ([Gómez Sabaini & Rossignolo 2009](#); [Lódola & Batakis, 2015](#)). Esto permite al Estado financiarse captando recursos de los sectores de mayores ingresos para redirigirlos en forma de gasto público hacia sectores de menores ingresos. Sin embargo, en su diseño actual, los derechos de exportación no toman en cuenta la rentabilidad del sujeto sobre el cual recae el impuesto, gravando con la misma proporción a sujetos con tasas de retorno diferentes ([Gómez Sabaini & Rossignolo, 2009](#)). Así, las retenciones tienen efectos dispares en los productores y en las distintas regiones del país. Al mantener la misma alícuota independientemente del origen de la producción, los establecimientos menos rentables (sea por ubicarse más lejos del puerto, por asentarse en regiones menos productivas o por tener menor escala de producción), se ven más castigados por esta medida debido a que disponen de un margen más ajustado para afrontarlas.

En síntesis, se utilizan los derechos de exportación con el objetivo de redistribuir el ingreso a través de dos vías: la depresión de los precios internos de los alimentos (lo que generaría una transferencia de ingresos desde los productores agropecuarios hacia los consumidores) y la imposición tributaria a sectores de altos ingresos (lo que permitiría captar recursos fiscales para redirigirlos hacia sectores de menores ingresos a través del gasto público)¹⁰. Sin embargo, hemos visto que **ambos objetivos son cumplidos sólo parcialmente**. En algunos casos, las retenciones bajan el precio de los bienes primarios pero tienen baja incidencia sobre el precio de los alimentos, o bien tienen cierta efectividad en contener el precio interno de los alimentos en el corto plazo, pero terminan reduciendo la oferta en el largo. Adicionalmente, gravan con la misma alícuota a productores con realidades y niveles de ingresos muy diferentes, generando inequidades al interior del sector.

Objetivos y efectos productivos

Finalmente, los derechos de exportación también **persiguen objetivos productivos a través de la imposición diferencial inter e intrasectorial**. En la literatura económica de la segunda mitad del siglo XX, las retenciones al sector agropecuario aparecieron como una forma de dar respuesta al desequilibrio de la estructura productiva argentina ([Diamand, 1972](#)). Estos trabajos advertían la mayor productividad relativa del sector agropecuario en relación al manufacturero derivada de la extraordinaria dotación de tierras fértiles en la zona pampeana ([Castro & Díaz Frers, 2008a](#)). El problema de esta brecha de productividad es que favorecía a un sector con bajo valor agregado, escasa innovación y poca capacidad para generar empleo. De este modo, se proponía alterar las rentabilidades relativas entre sectores para favorecer a sectores industriales con mayor agregación de valor y capacidad de generar empleo e innovación. Una forma de lograr esto era a través de la imposición de tipos de cambio múltiples ([Diamand, 1972](#)). Las retenciones, al implicar una deducción sobre el precio de venta al exterior, harían que el sector agropecuario operara con un tipo de cambio de exportación menor al de la industria, canalizando recursos hacia este sector.

⁹ [Calvo \(2014\)](#) y [Regúnaga & Tejada Rodríguez \(2015\)](#) sugieren que la baja en el corto plazo se debe a la decisión de liquidar stocks. En el largo plazo, los desincentivos a la producción resultan en una caída significativa en la oferta del bien gravado, y en consecuencia conducen a precios más elevados en el mercado local.

¹⁰ En la sección de [Economía política de las retenciones agrícolas](#) se analiza cómo los efectos y objetivos distributivos de los derechos de exportación han motivado la conformación de coaliciones socioeconómicas y políticas.

Sin embargo, estas teorías se apoyan sobre una serie de premisas que no se verifican en la actualidad, debido a las transformaciones en la estructura y el desempeño del sector agropecuario en las últimas décadas. Esos cambios pueden resumirse en la conformación de cadenas agroindustriales que trascienden a la producción primaria para incluir insumos o bienes alimenticios, bioenergías y biomateriales que implican un proceso de transformación industrial de los bienes primarios; la incorporación de un amplio paquete tecnológico para mejorar los procesos productivos en su etapa primaria (como fertilizantes, herbicidas, semillas, entre otros) y la emergencia de nuevos agentes económicos vinculados a la provisión de bienes y servicios agrícolas ([Bisang et al., 2022](#)). Esta complejización del agro, que incluye incorporación de tecnología, el desarrollo de eslabones industriales y la interacción con una industria proveedora de bienes y servicios desafía las interpretaciones previas sobre su escaso potencial para contribuir a la agregación de valor y la generación de empleo e innovación¹¹.

Además de perseguir objetivos productivos a través de la imposición diferencial entre sectores, los derechos de exportación procuran incentivar la agregación de valor a través de la imposición diferencial al interior del sector agroindustrial. En general, el diseño del tributo a la exportación comprende un esquema de alícuotas decrecientes con el grado de transformación, donde los productos básicos tributan una alícuota mayor que los elaborados. Esta estructura escalonada intenta fomentar la agregación de valor y contrarrestar el esquema arancelario progresivo en los países de destino que grava con menos fuerza a las materias primas y penaliza a los bienes de mayor valor agregado ([Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015](#); [Díaz-Bonilla & Piñeiro, 2020](#); [Bisang et al., 2022](#))¹². El gravamen más elevado que recae sobre el bien primario implica un subsidio implícito para la producción de sus derivados, dado que baja el costo del principal insumo y “premia” el procesamiento con un gravamen más bajo. En este sentido, algunos trabajos destacan que esta estructura tributaria escalonada ha jugado un papel importante en la creación de nuevos sectores agroindustriales, como la industria de molienda de soja destinada a la producción de harinas y aceites ([Junior & João, 2014](#); [Fernandes Filho, & Belik](#))¹³. Esto se ve reflejado en la mayor diversificación del complejo sojero argentino, donde la participación de los subproductos sobre las exportaciones totales del complejo es considerablemente mayor a la que se registra en otros productores relevantes de soja, como Brasil y Paraguay.

Más allá de la efectividad del escalonamiento en la creación de estos nuevos sectores y el desarrollo de nuevos eslabones industriales, los derechos de exportación —al menos en la configuración que han tenido en las últimas décadas en Argentina, caracterizada por alícuotas fijas y elevadas sobre una gran cantidad de productos y sostenidas por varios años— han tenido un impacto negativo sobre el desempeño agregado del sector agroindustrial, al afectar su nivel de inversión, producción y exportaciones ([Grundke & Folders, 2010](#); [Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015](#); [Bisang et al., 2022](#)). Esto se debe a que las retenciones afectan la rentabilidad del productor al reducir el ingreso percibido por la venta, alterando negativamente las decisiones de producción ([Bisang et al., 2022](#)). Para los bienes agrícolas que constituyen el foco principal de este trabajo, esto puede observarse en el área sembrada y la incorporación de tecnología. Desde la campaña 2001-2002 hasta la campaña 2015-2016, el área sembrada de trigo, por ejemplo, disminuyó un 37%, generando caídas en las cantidades producidas, industrializadas y exportadas. Según [Bisang et al. \(2022\)](#), esto se debió a la combinación de derechos de exportación (DEX) y restricciones a las exportaciones (REX) —como los cupos y prohibiciones—. A su vez, las retenciones y otras restricciones a las exportaciones también habrían

11 Más allá de los diagnósticos sobre los desequilibrios de la estructura productiva argentina en particular, existe una amplia y variada literatura sobre los efectos económicos derivados de la abundancia o especialización productiva en recursos naturales. Los argumentos clásicos resaltan la tendencia desfavorable en los términos de intercambio, los escasos incentivos para diversificar la matriz productiva y las consecuencias de un *boom* exportador de bienes primarios sobre el sector transable manufacturero (“enfermedad holandesa”). Sin embargo, no existe evidencia contundente que valide estas hipótesis. Las consecuencias de la abundancia o especialización en recursos naturales sobre el desarrollo económico tiende a depender de una serie de factores que median esta relación. Para una discusión más detallada, ver [Freytes & O’Farrell \(2021\)](#).

12 China, por ejemplo, que es el principal importador mundial de soja, impone un arancel del 3% al poroto, del 5% para la harina y del 9% para el aceite ([Bisang et al. 2022](#)).

13 Según [Bisang et al. \(2022\)](#), además de este diferencial arancelario, otros factores relacionados con la infraestructura —como la Ley de Puertos Privados y el dragado de la Hidrovía— y el marco normativo —como el marco regulatorio para la aprobación de eventos biotecnológicos— contribuyeron al desarrollo de esta industria de molienda de soja.

contribuido a la caída en la utilización de tecnología en el sector agrícola¹⁴ ([Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015](#) y [Bisang et al., 2022](#)). A diferencia de otros países productores de granos donde el Estado subsidia la producción, y en algunos casos incluso apoya el uso de fertilizantes y riego, en Argentina los productores buscan minimizar estos costos para mantener su rentabilidad. Esta intensidad de los gravámenes a la producción de granos, que resultan en un deterioro de la relación insumo-producto, explicaría en buena medida los planteos productivos “mezquinos” en el uso de insumos en el país ([Jobbágy et al., 2021](#))¹⁵.

La combinación de DEX con REX podría explicar el estancamiento relativo de nuestro sector agrícola frente a nuestros competidores en los mercados internacionales. Entre 2002 y 2015, Argentina fue el país del Mercosur que registró la menor tasa de crecimiento en cultivos extensivos, mientras que mostró las mayores tasas de crecimiento del bloque entre 2016 y 2018. Entre 2002 y 2015 también registró la menor tasa de crecimiento en las exportaciones de granos y subproductos del bloque ([Bisang et al., 2022](#))¹⁶.

A su vez, las retenciones tienen impactos regionales y sobre la estructura de la producción agropecuaria. Como se ha mencionado previamente, en su diseño actual no consideran la estructura de costos de las explotaciones agropecuarias, lo que penaliza a los establecimientos ubicados en regiones de menor productividad y más alejadas del puerto. En el caso del cultivo de maíz, por ejemplo, a medida que aumentan los DEX, disminuye significativamente la probabilidad de cubrir costos y obtener ganancias fuera de la zona núcleo. Dado que en regiones alejadas de la zona de mayor productividad se deberían obtener rendimientos muy elevados para que la actividad sea rentable, los productores se retiran de la producción ([Bolsa de Cereales de Buenos Aires, 2021](#); [Bisang et al., 2022](#))¹⁷. Además, al gravar el valor bruto de producción (a diferencia de impuestos como Ganancias, que grava el resultado operativo), tienen un carácter procíclico desde el punto de vista del productor: cuando los productores tienen una campaña mala, los DEX representan una proporción mayor de su ingreso, lo que aumenta la probabilidad de obtener resultados económicos negativos ([Bisang et al., 2022](#)). Estos factores habrían contribuido a la reducción del número de explotaciones agropecuarias en el país, favoreciendo la concentración de la producción ([Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015](#)). Según las simulaciones de [Bisang et al. \(2022\)](#), reducir alícuotas de DEX, o incluso mantener la presión fiscal pero cambiando la estructura impositiva hacia impuestos menos distorsivos (como Ganancias), disminuye considerablemente la proporción de campañas con pérdidas económicas.

Los derechos de exportación generan un desincentivo a la producción y exportación de los bienes gravados al reducir el margen de rentabilidad, afectan negativamente la adopción de tecnología en el sector, y penalizan a los establecimientos de regiones de menor productividad y más alejadas del puerto.

En síntesis, los derechos de exportación generan un desincentivo a la producción y exportación de los bienes gravados, en la medida en que reducen el precio percibido por el productor y, en consecuencia, el margen de rentabilidad de la actividad en cuestión. Esto puede terminar afectando incluso

¹⁴ Según los autores, puede haberse debido a la combinación de impuestos y restricciones a las exportaciones con apreciación del tipo de cambio y disminución de los precios internacionales.

¹⁵ El argumento de [Bisang et al. \(2022\)](#) es que “la decisión de fertilización depende de la relación entre el precio del insumo y el precio del grano (relación insumo-producto). Cuando esa relación de precios se vuelve más favorable, el productor tiene incentivos a aplicar más fertilizante y obtener un rinde más alto que pague los costos de fertilización. Como los DEX reducen el precio que recibe el productor, esa relación de precios empeora, lo que lleva a un equilibrio con menor uso de fertilizante y, por consiguiente, menor rinde” ([Bisang et al., 2022](#):94).

¹⁶ Según [Bisang et al. \(2022\)](#) estos resultados (tanto para producción como para exportaciones) se mantienen cuando se incorporan a la comparación otros competidores extrarregionales, como Rusia y Ucrania.

¹⁷ Otro resultado esperable, alternativo al retiro de la producción, es la orientación a cultivos de mayor rentabilidad, incrementando el riesgo de monocultivo de soja.

a la producción de bienes con mayor grado de procesamiento, que utilizan aquellos bienes primarios como insumo. Asimismo, afectan negativamente a la adopción de tecnología en el sector, dado que la menor rentabilidad reduce la acumulación de capital disponible para invertir en insumos agrícolas e incentiva la adopción de prácticas poco recomendables para reducir costos y aumentar el margen de rentabilidad. Además, tienden a penalizar a los establecimientos de regiones de menor productividad y más alejadas del puerto y aumentan la probabilidad de obtener resultados económicos negativos, dado que no consideran la estructura de costos de los establecimientos, sino que recaen sobre el valor bruto de producción. La sección siguiente presenta una estimación de estos impactos sobre la producción y la inversión sectorial.

El impacto de los DEX sobre la producción y la inversión. Un ejercicio de estimación con base en la experiencia reciente

Debido a los efectos negativos sobre la producción y la inversión agrícola identificados por la literatura, en los últimos años se han formulado propuestas para reducir o eliminar los derechos de exportación que recaen sobre el sector ([Grundke & Folders, 2010](#); [Nogués, 2015](#); [Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015](#); [Bisang et al., 2022](#)). ¿Qué efectos podrían tener esas propuestas? Para responder a esta pregunta podemos observar qué ocurrió la última vez que se redujeron las retenciones agrícolas. En diciembre de 2015, el gobierno entrante tomó la decisión de reducir los derechos de exportación a los tres principales cultivos de exportación del país. El poroto de soja pasó de tributar una tasa del 35% a una del 30%, mientras que para el grano de maíz y el grano de trigo, que tributaban 20% y 23%, respectivamente, se eliminaron las retenciones¹⁸. El objetivo de esta sección es identificar y cuantificar el impacto de la disminución de las retenciones sobre la producción y la superficie sembrada de esos cultivos (un indicador de las decisiones de producción frente al cambio de precios relativos) y sobre el consumo de fertilizantes (entendida como un *proxy* de la inversión en el sector). Estos efectos combinados pueden ofrecer un panorama de la reacción del sector a un reordenamiento en los precios relativos de los productos agrícolas.

El ejercicio busca responder a la pregunta de qué habría pasado si no se hubieran modificado las alícuotas de los DEX. Para ello es necesario construir un escenario contrafactual en el cual no se registren cambios en las alícuotas y compararlo contra un escenario en el que sí se registren modificaciones. Existen diversas técnicas econométricas para estimar el contrafactual. Dada la naturaleza de los datos y el objetivo del estudio, se optó por la metodología de series de tiempo interrumpidas (ITSA, por sus siglas en inglés)¹⁹.

Esta técnica construye el escenario contrafáctico con base en el comportamiento pasado que registran las variables incluidas en el modelo. En nuestro caso, el consumo de fertilizantes y la producción y superficie sembrada de soja, maíz y trigo (variables dependientes según cada uno de los ejercicios), considerando cómo influyen en la determinación de esa variable factores como el tipo de cambio real, los precios internacionales, la superficie sembrada de años anteriores (variables independientes de control) y las retenciones (variable independiente de interés). Para el año 2016 se interrumpe la serie introduciendo una intervención, que consiste en la reducción de los derechos de exportación. Sobre la base de información pasada, el modelo permite estimar un sendero hipotético de la evolución de las variables dependientes a partir de 2016 que indica cómo habrían respondido esas variables si no hubiese habido ningún cambio en las alícuotas de retenciones, y compararlo contra las series observadas (es decir, uno en el que sí se reducen los derechos de exportación). Los resultados del ejercicio reflejan esa comparación: el valor esperado del consumo de fertilizantes sin intervención y el valor observado con intervención (reducción de DEX). Este ejercicio se repite para estimar el efecto sobre la producción y el área sembrada.

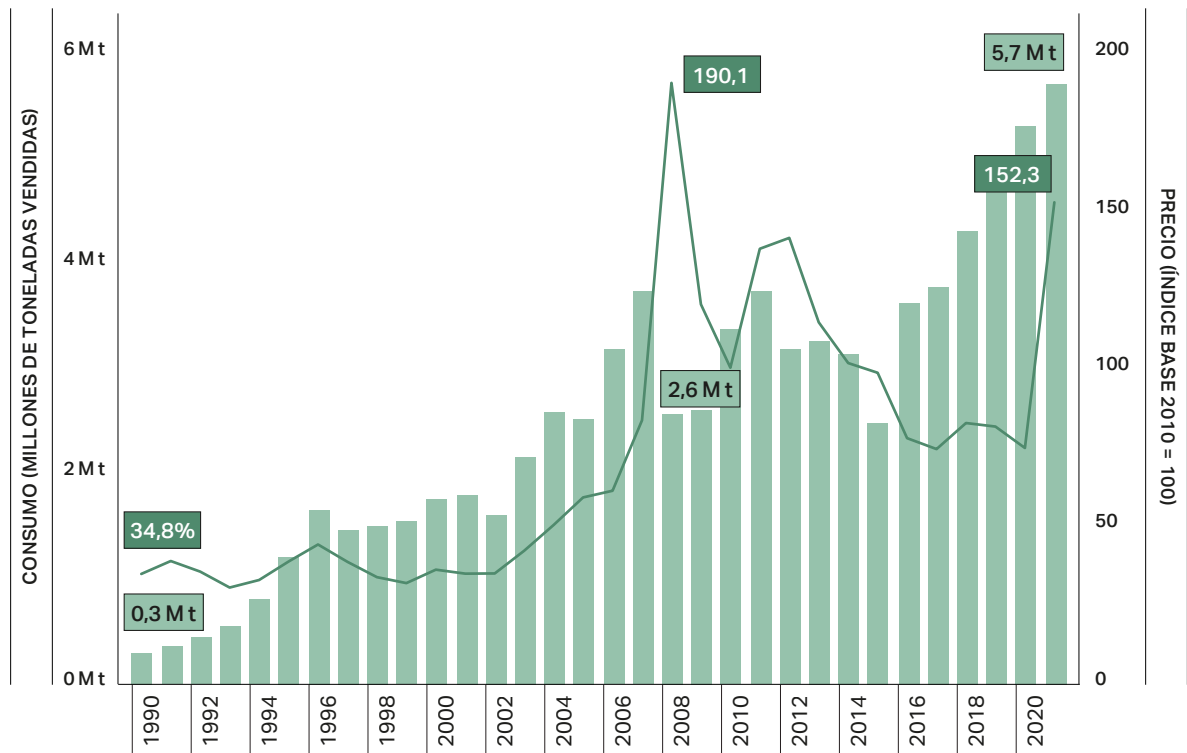
¹⁸ Por su parte, las exportaciones de harina y aceite de soja estaban gravadas con una alícuota del 32%, la cual disminuyó a 27%.

¹⁹ Para más detalles de la metodología utilizada, ver [Anexo I](#).

Impacto sobre el consumo de fertilizantes

El gráfico 4 ilustra la evolución del consumo y los precios de fertilizantes entre 1990 y 2021, que es el período que se utiliza para hacer las estimaciones. En ese lapso se advierte un fuerte crecimiento en las ventas, a pesar del notorio aumento en sus precios en los primeros años del siglo. Desde 2007 hasta 2015, el consumo de fertilizantes se estancó, posiblemente como consecuencia del fuerte aumento en los precios internacionales, que encarecieron el acceso a estos insumos. Luego del 2015 se registra un crecimiento acelerado, en sintonía con la disminución de los precios internacionales y con la disminución de los derechos de exportación.

Fertilizantes (precio, consumo). Evolución del consumo (toneladas vendidas) y de los precios internacionales (Índice de Precios de Fertilizantes, base 100: 2010) de los fertilizantes (1990-2021)

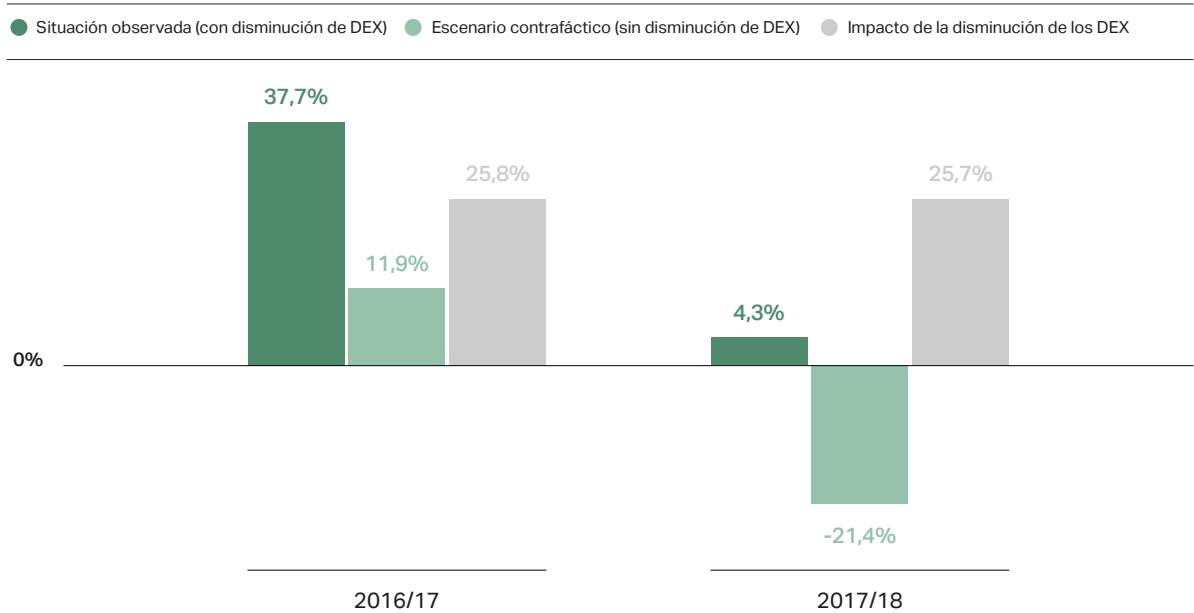


Fuente: Fundar con base en Fertilizar y Banco Mundial.

Los resultados de la estimación muestran que la disminución de las retenciones influyó positivamente sobre el consumo de fertilizantes (gráfico 4). El crecimiento observado del consumo de fertilizantes en la campaña 2016/17 con respecto a la campaña anterior fue del 37,7%, mientras que si no hubiera habido modificaciones a los derechos de exportación, el crecimiento habría sido —de acuerdo con nuestra estimación— del 11,9%. En la campaña 2017/18, el crecimiento observado fue del 4,3%, mientras que, si no hubiera habido modificaciones a los derechos de exportación, se habría registrado una disminución en el consumo de fertilizantes del orden del 21,4%. De acuerdo con los resultados de este ejercicio de estimación, la disminución de los derechos de exportación tuvo un impacto positivo sobre la inversión del sector (medida a través del consumo de fertilizantes) respecto a lo que hubiera ocurrido si se hubieran mantenido sin cambios.

Impacto sobre el consumo de fertilizantes (disminución de los derechos de exportación). Comparación de la evolución del consumo de fertilizantes (%) observada (con disminución de alícuotas de derechos de exportación) y proyectada (escenario contrafáctico, sin disminución de DEX) (2016- 2018)

Gráfico 5



Fuente: Fundar con base en estimaciones propias y datos de Fertilizar.

Impacto sobre la superficie sembrada y la producción

¿Qué resultados arroja el ejercicio de estimación respecto al impacto de la reducción de retenciones sobre la superficie sembrada y la producción? Los gráficos 6 y 7 muestran el efecto de la reducción de las alícuotas de diciembre de 2015 sobre la superficie sembrada y la producción de los tres cultivos bajo análisis. Las líneas lisas muestran la trayectoria de la superficie sembrada y la producción observadas en la realidad, mientras que la línea punteada muestra la trayectoria contrafáctica de ambas variables, construida con base en los resultados del modelo.

El impacto de la disminución de la alícuota de retenciones de soja, de 35% a 30%, sobre la superficie sembrada y la producción de soja fue negativo en ambos casos. Este resultado es contrario a las expectativas teóricas iniciales, dado que ante un aumento en el precio del bien percibido por los productores se esperaría un aumento en su producción. Sin embargo, los resultados cobran sentido cuando observamos lo sucedido en cultivos sustitutos de la soja, como el maíz: mientras la alícuota de soja se redujo de 35% a 30%, la alícuota del maíz pasó de 20% a 0%. Esta reducción de mayor magnitud incentivó un cambio en el uso de la tierra hacia la siembra de maíz, fomentando una mayor rotación entre cultivos que tienen períodos de siembra y cosecha similares ([ver tabla A4 del Anexo Metodológico](#)). La siembra de gramíneas conlleva un mayor costo y, en consecuencia, una menor rentabilidad. Al modificarse los precios relativos en favor del maíz, cambió la ecuación de rentabilidad entre este cultivo y la soja²⁰. Así, mientras que la comparación arroja que la superficie sembrada de soja con respecto al escenario hipotético fue 22,8% menor (5,33 millones de hectáreas) en la campaña 2016/17 y 17,6% menor (3,68 millones de hectáreas) en la campaña 2017/18, la superficie sembrada de maíz fue 24,4% superior (1,66 millones de hectáreas) y 11% mayor (0,9 millones de hectáreas), respectivamente. Lo mismo sucede con la producción medida en toneladas producidas,

20 [El efecto colateral de las retenciones. Los Andes, 28 de diciembre de 2019.](#)

Los derechos de exportación en Argentina: trayectorias recientes, teoría y evidencia empírica

como muestra el gráfico 7. En la sección "Hacia un nuevo marco fiscal para el agro: desafíos técnicos y políticos" se retoma la discusión sobre el rol de las retenciones y la dinámica de sustitución entre el cultivo de soja y de maíz.

Finalmente, el impacto en la producción y la superficie sembrada de trigo fue notoriamente positivo. En la campaña 2016/17, luego de la reducción de la alícuota, la superficie sembrada fue 35,4% mayor de lo que habría sido si no se hubiese modificado. Esto implica pasar de 4,69 millones de hectáreas a 6,36 millones. Por su parte, la producción fue 35,4% mayor de lo que habría sido si no se hubiese modificado la alícuota. Esto implica pasar de 13,58 millones de toneladas a 18,39 millones. En la campaña 2017/18 la superficie sembrada fue un 28,7% mayor (1,32 millones de hectáreas extra respecto del escenario contrafáctico) y el impacto en la producción también fue de 28,7% (4,13 millones de toneladas extra respecto del escenario contrafáctico).

Impacto sobre la superficie sembrada (estimación). Evolución de la superficie sembrada soja, maíz y trigo (en millones de hectáreas) observada (con disminución de alícuotas de derechos de exportación) y proyectada (escenario contrafáctico, sin disminución de DEX) (2009-2018)

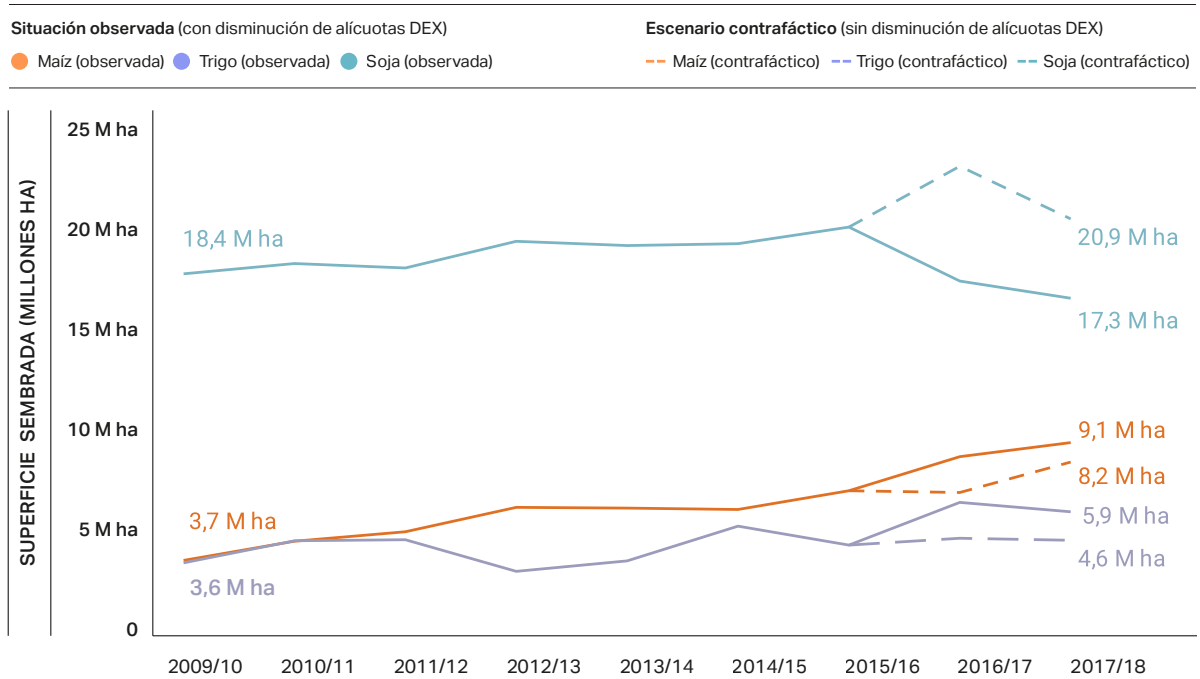


Gráfico 6

Fuente: Fundar con base en estimaciones propias y datos del Ministerio de Economía.

Gráfico 7

¿Qué hacen otros países? Una revisión de la experiencia internacional



Impacto sobre la producción (estimación). Evolución del volumen cosechado (en millones de toneladas) observada (con disminución de alícuotas de derechos de exportación) y proyectada (escenario contrafáctico, sin disminución de DEX) (2009-2018)

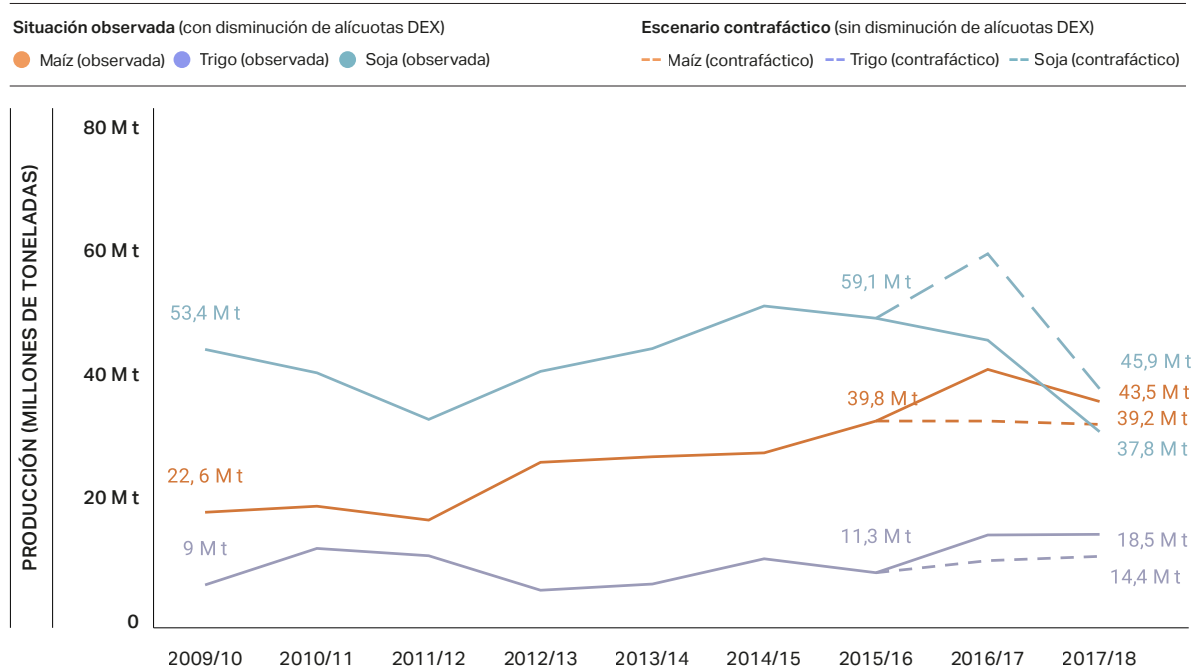


Gráfico 7

Fuente: Fundar con base en estimaciones propias y datos del Ministerio de Economía.

Cabe aclarar que en el caso del trigo, la eliminación de retenciones coincidió con la eliminación de los cupos de exportación. Esto impone dificultades para distinguir cuánto del aumento en la producción y en el área sembrada proviene de la eliminación de retenciones y cuánto proviene de la eliminación de los cupos. De este modo, los resultados podrían interpretarse como el efecto combinado de la disminución de las retenciones y la liberación de restricciones a las exportaciones sobre la producción y el área sembrada de trigo, sin que sea posible discriminar en el marco de este ejercicio el impacto de una y otra.

En suma, **de acuerdo con los resultados de este ejercicio de estimación, la modificación impositiva y comercial de diciembre de 2015 alentó la rotación de cultivos entre la soja y el maíz**, favoreciendo prácticas productivas más sostenibles, e impulsó un fuerte aumento en la producción y el área sembrada de trigo. A su vez, los resultados indican un aumento importante en el consumo de fertilizantes agrícolas respecto al escenario de no disminución de alícuotas, lo que puede interpretarse como un aumento en la inversión del sector.

¿Qué hacen otros países? Una revisión de la experiencia internacional

La experiencia comparada es otro de los elementos que aporta información para las propuestas de política pública. En este sentido, cabe preguntarse qué respuestas han adoptado otros países para lograr los objetivos de política descritos en la sección anterior, cuáles son las políticas dirigidas a su sector agrícola y en qué medida han recurrido a los impuestos a las exportaciones. Una revisión de la experiencia internacional muestra que Argentina no es el único país que ha ensayado respuestas

específicas para contener el precio interno de los alimentos ante el alza de los precios de los productos primarios en este primer cuarto de siglo. Sin embargo, otros países han tendido a implementar mayormente otro tipo de medidas, como la apertura de importaciones para aumentar la competencia y los subsidios al consumo. En cuanto a las políticas dirigidas al sector agrícola, se advierte que nuestro país se distingue por la magnitud de la renta agrícola que es apropiada por el Estado y los consumidores a través de los precios de mercado, mientras que en otros países exportadores de alimentos, o cuyas exportaciones agrícolas representan una parte relevante de su canasta exportadora, se advierte un apoyo neto positivo —o bien neutral— para los productores agrícolas. Finalmente, Argentina no es el único país que ha utilizado, o que actualmente utiliza, los impuestos a las exportaciones. Sin embargo, se diferencia del resto de los países por el alcance y la magnitud: **más de treinta y cinco países cobran impuestos a las exportaciones sobre algún bien o servicio, pero sólo en cinco de estos representan más del 0,5% del PIB.**

Respuestas nacionales para contener el alza de los precios internos

En los primeros años del nuevo milenio, y en particular a mediados de la década 2000-2010, se produjo un aumento significativo en los precios internacionales de los *commodities* agrícolas, lo que llevó a países exportadores de alimentos a adoptar distintas medidas con el objetivo de contener el precio doméstico de estos productos ante la presión derivada del mercado internacional. Según un [informe de FAO \(2017\)](#), entre 2007 y 2011 “numerosos países exportadores netos de alimentos aplicaron restricciones cuantitativas con la intención de contener el alza de los precios internos y garantizar suficientes suministros en los mercados internos”²¹. Como muestra la tabla a continuación, treinta y tres países —sobre una muestra de ciento cinco— aplicaron alguna restricción a las exportaciones en el período analizado²².

¿Qué hacen otros países? Síntesis del relevamiento de países que restringen la exportación de alimentos y medidas restrictivas, por región (2007-2011)

Región	Países estudiados (cant)	Países que restringen la exportación (cant)	Países que restringen la exportación (%)	Medidas que restringen la exportación (%)
América Latina y el Caribe	28	5	18%	15
África	42	9	21%	15
Asia	30	15	50%	49
Otras regiones	5	4	80%	8
Total	105	33	31%	87

Tabla 1

Fuente: Restricciones a las exportaciones agrícolas ([FAO, 2017](#)) con base en [Sharma, R. \(2011\)](#). *Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures*. FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 32.

De acuerdo con otro relevamiento de [OCDE-FAO \(2008\)](#), entre 2006 y 2008, en paralelo con el alza de los precios agrícolas internacionales, varios países decidieron adoptar medidas de restricción a las exportaciones de alimentos. En el caso de América Latina y el Caribe, el 20% de los países adoptaron este tipo de medidas. Sin embargo, pocos países han intervenido mediante impuestos a las exportaciones. Las medidas más comunes han sido los controles de precios, los subsidios al consumo de productos alimenticios y la reducción de los aranceles a la importación de alimentos como forma de

21 Ver [Food and Agriculture Organization \(FAO\) \(octubre de 2017\)](#). *Restricciones a las exportaciones agrícolas*.

22 Entre las restricciones se incluyen los impuestos a las exportaciones.

compensar la suba en los precios internacionales ([Castro & Díaz Frers, 2008a](#)).

En América Latina, dentro del grupo de los grandes países exportadores netos de alimentos, el caso de la Argentina se distinguió por la mayor cantidad de productos agropecuarios afectados y por la amplitud, la variedad y el uso prolongado de las medidas restrictivas adoptadas ([Castro & Díaz Frers, 2008a](#); [CREEBBA, 2008](#)). Entre ellas, se cuentan desde la aplicación de aranceles y cuotas a la exportación, hasta medidas administrativas de regulación del comercio exterior agropecuario. Según un estudio de CIPPEC, "la Argentina es el único de los grandes exportadores mundiales de alimentos que aplica retenciones a casi todos los productos agropecuarios, con alícuotas tan elevadas y por períodos tan prolongados de tiempo" ([Castro & Díaz Frers, 2008a:1](#)).

Apoyo a la producción agrícola

Argentina se destaca como uno de los países que menos apoyo brinda a los productores agrícolas. Esto puede observarse a partir del Estimado de Apoyo al Productor (EAP o PSE, por sus siglas en inglés) que elabora la OCDE y que es utilizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para hacer un seguimiento de las políticas agrícolas en los países de América Latina y el Caribe. Los indicadores de la metodología EAP cuantifican el valor monetario de las transferencias brutas desde los consumidores y contribuyentes hacia los productores agrícolas o, inversamente, las transferencias de los productores hacia los consumidores y el Estado. Está compuesto por tres indicadores: (i) Apoyo a Precios de Mercado (APM), que estima el diferencial entre el precio que reciben los agricultores a nivel de finca y una medida del precio internacional de referencia para cada producto seleccionado; (ii) Apoyos Directos (AD), que incluyen los pagos realizados a agricultores individuales en forma de transferencias o a través de programas que resulten de apoyos presupuestarios; y (iii) Estimado de Apoyo a Servicios Generales (EASG), que incluye los programas de gastos realizados bajo la forma de servicios generales que benefician al sector agrícola como un todo²³.

Desde el año 2002, Argentina ha obtenido siempre valores negativos en el índice EAP, mientras que la mayoría de los países del mundo y de la región ha obtenido valores positivos. Esto quiere decir que mientras la mayor parte de los países brinda un apoyo neto positivo a los productores agrícolas (el Estado o los consumidores subsidian a la producción), Argentina da un apoyo neto negativo (los productores agrícolas transfieren recursos hacia el Estado y subsidian el consumo interno de los productos agrícolas).

El gráfico 8 compara el desempeño de Argentina en el Estimado de Apoyo al Productor con otros grandes exportadores de trigo o maíz. A excepción de India y, en menor medida, de Ucrania (que registra valores levemente negativos en algunos años, aunque positivos en promedio), todos los países de la muestra presentan valores positivos durante la totalidad del período comprendido entre el año 2000 y el 2021²⁴. Argentina destaca como el país con menor nivel de apoyo a los productores agrícolas, seguido de India.

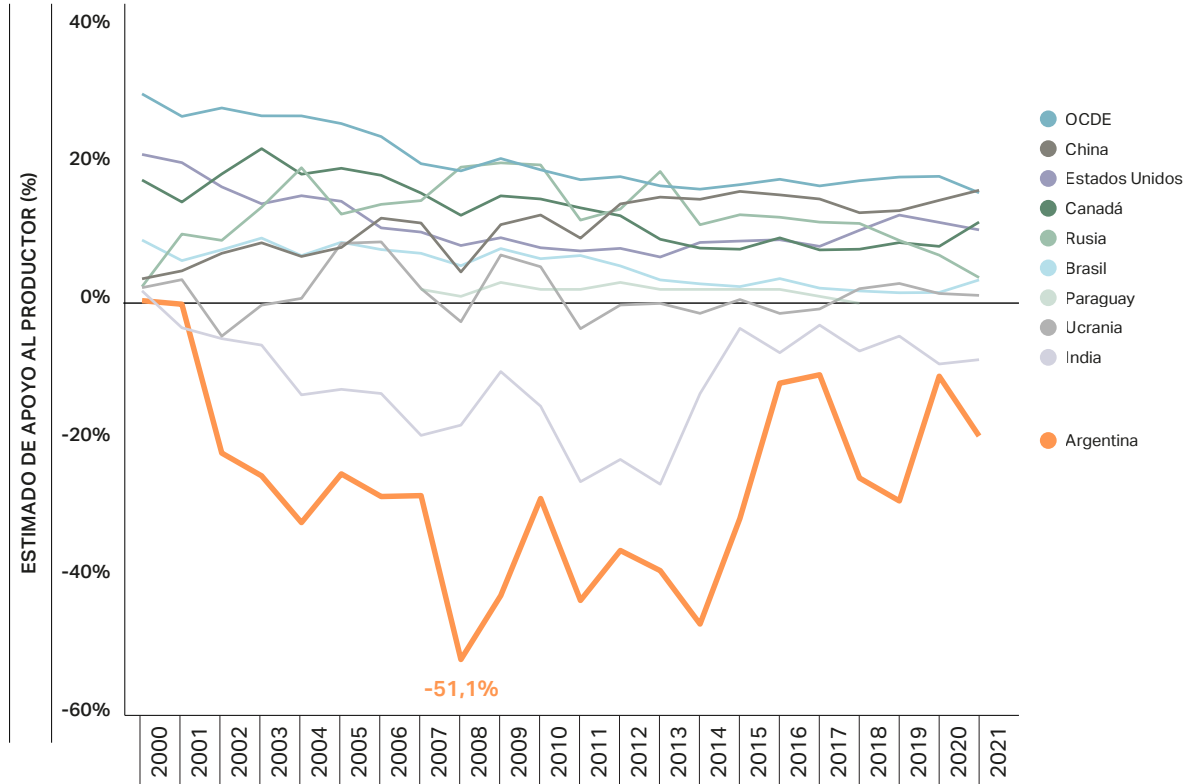
²³ Los Apoyos vía precios se orientan a los productores individuales y, en general, tienen un impacto directo en sus ingresos. Se presentan como una transferencia desde los consumidores hacia los productores (siempre que el valor sea positivo). Los Apoyos Directos son transferencias de recursos dirigidas a beneficiarios individuales o colectivos. La fuente de fondos de apoyos directos es el gobierno en cualquiera de sus niveles; o sea, los contribuyentes. Un ejemplo de estos apoyos son los subsidios directos. Los Servicios Generales no son orientados a agricultores individuales o grupos específicos de agricultores. Al no estar orientados a un grupo particular o a rubros específicos, se asocian a la producción de bienes públicos o semipúblicos. La investigación agrícola o los servicios veterinarios oficiales son ejemplos de este tipo de servicios. La cobertura de estas transferencias es amplia.

²⁴ Para construir la muestra se tomaron todos los países dentro del top 10 de exportadores de trigo y maíz para los que estuviese calculado el Producer Support Estimate (PSE) en la base de datos de la OCDE. [Para los datos de exportaciones de trigo y maíz se tomaron datos del año 2020 de Our World in Data.](#)

¿Qué hacen otros países? Una revisión de la experiencia internacional

Apoyo a la producción agrícola (mundo). Evolución del Estimado de Apoyo al Productor (%) en los principales países exportadores de trigo, maíz o soja (2000-2021)

Gráfico 8



Fuente: Fundar con base en datos de la OCDE.

El gráfico 9, por su parte, compara el desempeño de Argentina en el Estimado de Apoyo al Productor con otros países de la región cuyas exportaciones de bienes agrícolas representan una parte relevante de su canasta exportadora de bienes. Según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés)²⁵, entre 2010 y 2021 las exportaciones de bienes agrícolas representaron —en promedio— el 76% de las exportaciones totales de bienes en Uruguay, el 64% en Paraguay, el 58% en Argentina, el 46% en Ecuador, el 40% en Brasil y el 28% en Chile²⁶. Todos los países de la muestra obtuvieron valores positivos para cada año del período analizado, mientras que Argentina obtuvo valores negativos en cada uno de ellos.

Gráfico 9

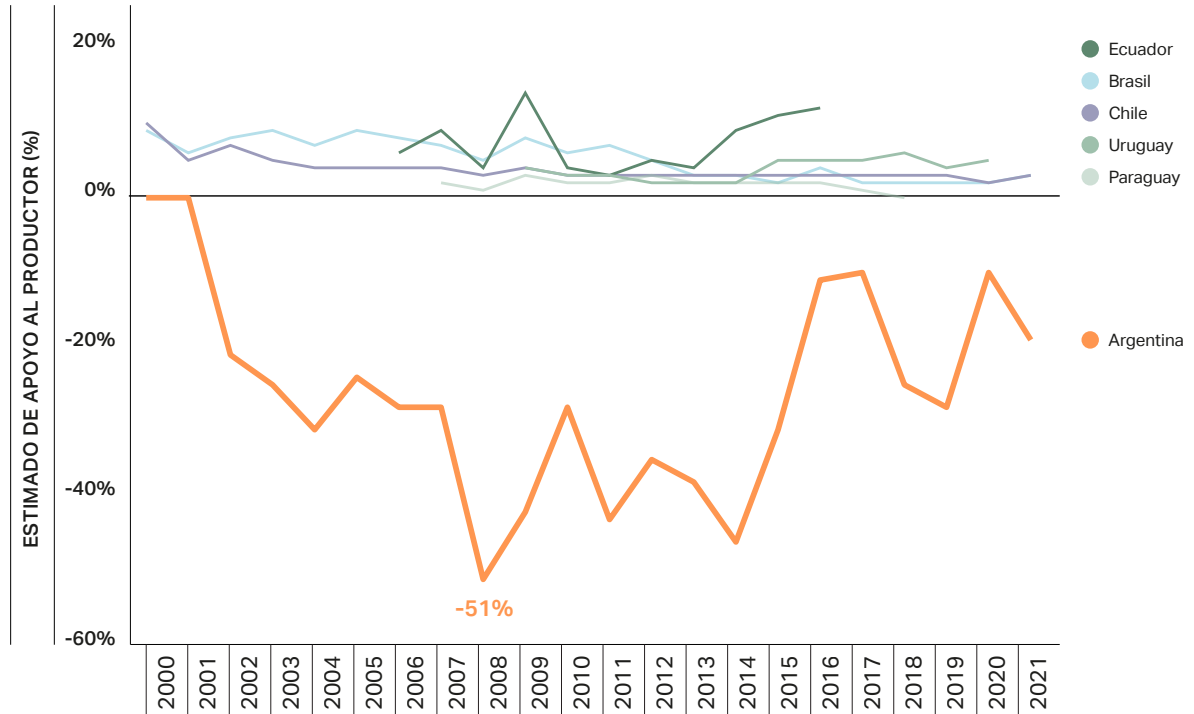
²⁵ UNCTAD no provee directamente el dato de exportaciones agrícolas/exportaciones totales de bienes. Los valores fueron contruidos a partir de cálculos propios, con base en los valores provistos por UNCTAD en esos dos indicadores por separado.

²⁶ Según datos de [Our World in Data](#), en 2020 las exportaciones de alimentos representaron el 69% de las exportaciones totales de bienes en Paraguay, el 67% en Uruguay, el 65% en Argentina, el 55% en Ecuador y el 38% en Brasil.

¿Qué hacen otros países? Una revisión de la experiencia internacional

Apoyo a la producción agrícola (región). Evolución del Estimado de Apoyo al Productor (%) en los países de la región donde las exportaciones agrícolas tienen una participación relevante sobre la canasta exportadora de bienes (2000-2021)

Gráfico 9



Fuente: [Fundar con base en datos del BID \(Agrimonitor\)](#).

Estos valores negativos sostenidos en el tiempo se explican, según informes de la OCDE (2022) y del BID (2018a), fundamentalmente por los derechos de exportación, que desacoplan el precio local del precio internacional, generando una gran diferencia entre ambos, lo que da un valor negativo de gran magnitud para el indicador de Apoyo a Precios de Mercado (APM). Esta transferencia por parte del productor, a su vez, no llega a ser compensada por las transferencias y programas de apoyo presupuestario que forman parte de la categoría Apoyo Directo (AD), ni por los programas de servicios generales que pertenecen a la categoría del Estimado de Apoyo a Servicios Generales (EASG).

Como se observa en el gráfico 10, y surge de los informes de organismos multilaterales que hacen un seguimiento de las políticas agrícolas, Paraguay ha adoptado una política deliberadamente no intervencionista en relación a los precios de los productos agrícolas (BID, 2018b). En Brasil, los precios domésticos están casi totalmente alineados con los precios internacionales (OCDE, 2022). En Uruguay, por su parte, si bien se han registrado apoyos a los precios de los productos agrícolas entre 2017 y 2020, las distorsiones de precios se aplicaron fundamentalmente para productos con baja inserción exportadora. En cambio, en el caso de los productos netamente exportables, no se constataron este tipo de políticas (BID, 2022).

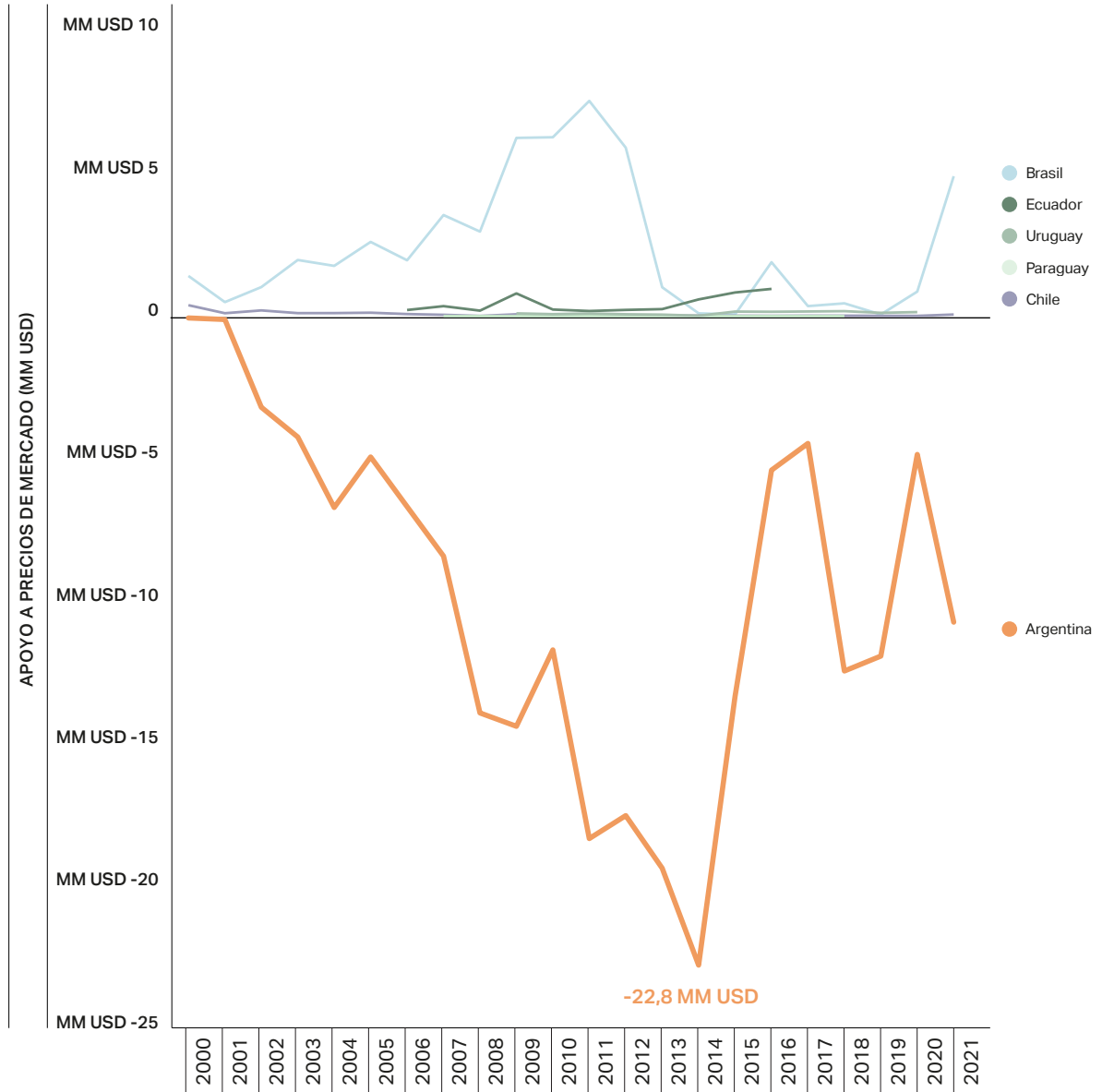
Gráfico 10



¿Qué hacen otros países? Una revisión de la experiencia internacional

Apoyo a la producción agrícola (precios). Evolución del indicador Apoyo a Precios de Mercado (en miles de millones de dólares) en los países de la región donde las exportaciones agrícolas tienen una participación relevante sobre la canasta exportadora de bienes (2000-2021)

Gráfico 10



Fuente: [Fundar con base en datos del BID \(Agrimonitor\)](#).

Los impuestos a las exportaciones en perspectiva comparada

Según datos de la OCDE, de una muestra de ciento dieciséis países, treinta y ocho cobraron impuestos a las exportaciones en el año 2020²⁷. Aunque **ese número se reduce tan sólo a cinco** si consideramos sólo aquellos en los cuales la recaudación por impuestos a las exportaciones sobre el PIB fue mayor a

²⁷ Los valores incluyen impuestos a las exportaciones en general, dado que las bases de datos de la OCDE y del Banco Mundial no desagregan según origen de las exportaciones. Es decir que se incluyen desde productos agropecuarios, hasta servicios y productos industriales, pasando por los hidrocarburos.

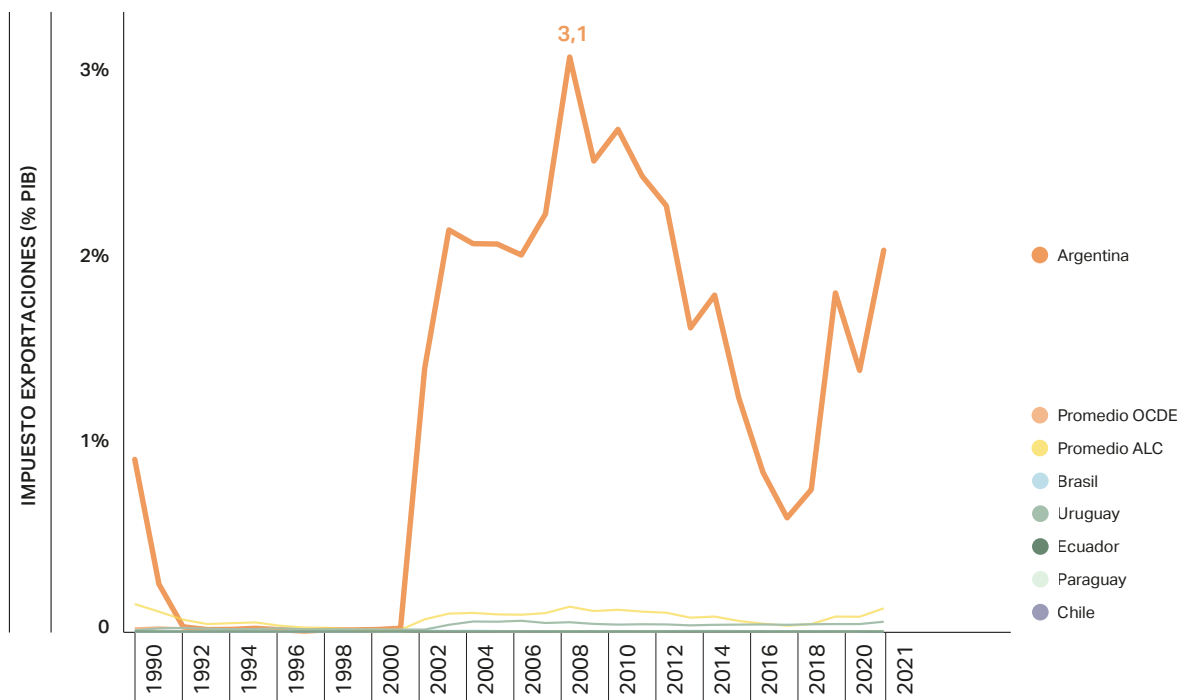
¿Qué hacen otros países? Una revisión de la experiencia internacional

0,5%²⁸. Esos cinco países son Rusia (1% del PIB), Kazajstán (1%), Costa de Marfil (1,2%), Argentina (1,4%) e Islas Salomón (3,7%)²⁹.

Entre 2010 y 2021, Argentina ha recaudado, en promedio, 1,7% del PIB en concepto de impuestos a las exportaciones. Este valor es de apenas 0,08% para América Latina y 0,001% para los países de la OCDE. Entre los países de la región en los que las exportaciones agrícolas explican una parte importante de las exportaciones totales de bienes, Brasil y Uruguay han recurrido a este instrumento, aunque ambos con un alcance comparativamente menor. Brasil ha gravado las castañas, el tabaco y los cigarrillos³⁰, mientras que Uruguay ha hecho lo propio con las exportaciones de lana y carnes. En ambos casos, la participación de los ingresos que provienen de los impuestos a las exportaciones (0,001% en Brasil y 0,03% en Uruguay, tomando el promedio para el período 2010-2021) es considerablemente menor a la registrada en Argentina (1,7% en el mismo período)³¹. Ecuador, Paraguay y Chile, por su lado, no han establecido impuestos a las exportaciones para ningún bien o servicio desde el 2000 hasta la actualidad. En el uso de los impuestos a las exportaciones, Argentina se diferencia claramente de países de la región con canastas exportadoras similares, así como del promedio de América Latina y de los países de la OCDE³².

Impuestos a las exportaciones (perspectiva comparada). Evolución de los impuestos a las exportaciones (como porcentaje del PIB del país) en otros países del mundo y de la región (1990-2021)

Gráfico 11



Fuente: Fundar con base en datos de la OCDE.

²⁸ Información disponible en [Agricultural support, OECD Data](#).

²⁹ En rigor, la base de datos de la OCDE no contiene datos para Rusia en relación a la participación de los impuestos a las exportaciones sobre el PIB. Por ese motivo se tomaron datos provistos por el Banco Mundial únicamente para este país. El valor final de 1% surge a partir de cálculos propios. Para calcularlo se tomaron los datos de recaudación impositiva total/PIB (10,8%) y de recaudación por impuestos a las exportaciones/recaudación total (9,8%). Información disponible [aquí](#).

³⁰ También ha establecido restricciones a las exportaciones de carne y trigo entre 2006 y 2008 (OCDE-FAO, 2008), llegando a prohibirlas por un breve período (Castro & Díaz Frers, 2008a). Aunque no se registran restricciones equivalentes desde entonces.

³¹ En ambos casos se trata de la recaudación por impuestos a las exportaciones en términos agregados, no exclusivamente de productos agrícolas.

³² Esto es consistente con estudios recientes que abordan el sistema tributario argentino que señalan un peso desproporcionado de los impuestos que recaen en bienes y servicios sobre la estructura tributaria en comparación con el promedio de América Latina, de otros países de ingreso similar (como Colombia y Brasil) y de los países de la OCDE. Según [Lódola et al. \(2024\)](#), uno de los factores que explica esta divergencia desde el año 2002 entre la estructura tributaria argentina y la de estos países es la reintroducción de los derechos de exportación.

La economía política de las retenciones agrícolas



En síntesis, Argentina no es el único país que ha ensayado respuestas para contener el precio interno de los alimentos ante el alza de los precios de los productos primarios en este primer cuarto de siglo. Sin embargo, **las respuestas de otros países incluyeron mayormente otro tipo de intervenciones, como la apertura de importaciones para aumentar la competencia y los subsidios al consumo.** Además, según el Estimado de Apoyo al Productor, Argentina es el país que menos apoyo brinda a los productores agrícolas en comparación con otros exportadores de alimentos del mundo y de la región. Finalmente, no es el único país que ha utilizado los impuestos a las exportaciones, pero se diferencia del resto de los países por su alcance y magnitud.

La economía política de las retenciones agrícolas

¿Por qué surgen los derechos de exportación?

Hemos visto que los derechos de exportación son un instrumento poco utilizado a nivel mundial y regional (al menos con el alcance e intensidad que se le dan en Argentina) y que tienen un impacto negativo sobre la producción agrícola. ¿Qué explica entonces su surgimiento? ¿Por qué los gobiernos han adoptado esta herramienta de política? La respuesta debe buscarse en las coaliciones socioeconómicas y políticas que se han formado en torno a la apropiación de la renta agraria.

Tres rasgos estructurales de la economía argentina moldean estas coaliciones. En primer lugar, Argentina es un exportador de bienes-salario, lo que significa que su canasta exportadora está compuesta principalmente por bienes que forman parte de la dieta de consumo local, como el trigo, el maíz y la carne. En segundo lugar, se caracteriza por tener lo que se ha denominado una "estructura productiva desequilibrada", donde convive un sector agropecuario altamente competitivo y orientado hacia el mercado externo con sectores industriales de menor competitividad y más orientados hacia el mercado interno. Finalmente, las áreas de mayor productividad agrícola se concentran geográficamente en la zona central del país (especialmente en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos). Las demandas del sector agroexportador colisionan entonces con las demandas de sectores populares urbanos, sectores industriales orientados al mercado interno y provincias alejadas de la zona de mayor productividad agrícola. La exigencia de precios locales alineados con los internacionales y de un tipo de cambio competitivo para producir y exportar más entra en tensión con las demandas de alimentos asequibles, estímulo al mercado interno y redistribución de ingresos a provincias periféricas ([Diamand, 1972](#); [O'Donnell, 1977](#); [Etchemendy & Garay, 2011](#); [Gerchunoff & Rapetti, 2016](#); [Freytes & O'Farrell, 2017](#); [Bril Mascarenhas et al., 2020](#)).

Estas tensiones distributivas encuentran su correlato en la arena político-partidaria. Los partidos o coaliciones partidarias que tienen su base electoral en los sectores urbanos vinculados a las manufacturas y el mercado interno y en las provincias periféricas tienden a priorizar políticas que permitan distribuir rentas hacia esos sectores ([O'Donnell, 1977](#); [Freytes & O'Farrell, 2017](#); [Bril Mascarenhas et al., 2020](#)). Las retenciones agrícolas son un instrumento posible para lograr ese objetivo, dado que permiten captar recursos del sector más competitivo de la economía argentina para financiar políticas de estímulo a sectores industriales de menor competitividad, bajar el precio interno de los alimentos, que representan una parte relevante de la canasta de consumo de los sectores populares, y transferir recursos a las provincias que se encuentran alejadas de las zonas de mayor productividad agrícola.

En el año 2002, tras la salida de la convertibilidad y en simultáneo con una gran devaluación del tipo de cambio, el presidente Eduardo Duhalde restableció las retenciones agrícolas con el objetivo de

captar recursos fiscales que permitieran financiar programas de contención social³³. Esto permitiría compensar el impacto de la devaluación sobre la población, a costa de moderar la rentabilidad del sector agroexportador, que se había visto claramente beneficiado por la devaluación del tipo de cambio³⁴. **Las retenciones fueron entonces una forma de mediar entre las demandas del sector agroexportador y las del mercado local.**

En el 2002, tras la salida de la convertibilidad, las retenciones sirvieron para compensar el impacto de la devaluación sobre la población, a costa de moderar la rentabilidad del sector agroexportador claramente beneficiado por la devaluación; fueron una forma de mediar entre las demandas de este sector y las del mercado local.

Con la llegada del Frente Para la Victoria al gobierno se mantuvo esa política, se la reforzó en el marco del aumento extraordinario en los precios de los commodities agrícolas y se acompañó con medidas adicionales de administración del comercio exterior (como los cupos a la exportación de trigo y la prohibición de exportar carne por un período transitorio). A su vez, se constituyó el Fondo Federal Solidario para redistribuir a las provincias el 30% de lo recaudado en concepto de derechos de exportación a la soja. Se trató entonces de una resolución favorable a las preferencias de una coalición socioeconómica conformada por trabajadores urbanos, fracciones del empresariado local orientados al mercado interno y población de las provincias periféricas. Las preferencias de esta coalición socioeconómica encontraron representación en la arena político-partidaria a través de una coalición política que implementó medidas con el objetivo de mantener el poder adquisitivo de los trabajadores urbanos (especialmente en relación a bienes que tienen un peso preponderante en su canasta de consumo, como los alimentos), promover el crecimiento del empresariado local dependiente del mercado interno y transferir recursos hacia provincias periféricas.

En diciembre de 2015, con la llegada al gobierno de una coalición partidaria con una base electoral anclada fundamentalmente en las provincias agrícolas y con una orientación programática favorable a una mayor apertura comercial, se removieron las medidas de administración del comercio exterior heredadas del gobierno anterior. Se eliminaron los cupos a la exportación de trigo y las retenciones al trigo y al maíz, mientras que se dispuso un sendero de reducción gradual para el caso de la soja. Sin embargo, en septiembre de 2018 el gobierno de Cambiemos decidió restablecer las retenciones al trigo y al maíz e interrumpir la reducción de las retenciones a la soja, en el marco de una crisis de deuda que se había iniciado en abril de ese mismo año. El gobierno del Frente de Todos las aumentó al llegar al poder en diciembre de 2019 y las mantuvo durante los cuatro años de mandato. Más recientemente, en sus primeros meses de administración, el gobierno encabezado por Javier Milei propuso mantener e incluso extender el alcance de los derechos de exportación a la agroindustria y a otros sectores productivos.

Con excepción de aquel intervalo (entre diciembre de 2015 y septiembre de 2018), las retenciones agrícolas a los tres principales cultivos de exportación se han mantenido vigentes con independencia de los precios internacionales de las commodities y del nivel del tipo de cambio real, y han trascendido gobiernos de distinto signo partidario, orientación programática y anclaje territorial. La lógica coalicional explica el origen de las retenciones agrícolas, pero se necesitan otros elementos para entender su continuidad.

³³ En marzo se aplicaron retenciones del 10% por ciento para soja y maíz y del 13,5% para soja. En abril, las alícuotas se elevaron a 20% y 23,5%, respectivamente. También estaban incluidos otros productos primarios y manufacturas agropecuarias.

³⁴ En enero de 2002 se anunció la derogación de la Ley de Convertibilidad. Inicialmente, el dólar pasó a valer \$1,40 (representando un aumento del 40%) y luego \$4 (representando un aumento del 300%). De este modo, la depreciación resultante fue del 75%.

¿Por qué sobreviven los derechos de exportación?

Como se ha mencionado, las retenciones agrícolas se han mantenido vigentes a pesar de que las circunstancias que explican su origen y sostenimiento durante los primeros años se hayan modificado. Además, vimos que la efectividad de las retenciones para contener el precio de los alimentos ha sido variable (depende del tipo de producto gravado y pierde eficacia con el paso del tiempo). ¿A qué se debe, entonces, que se hayan sostenido durante más de veinte años? ¿Cómo se explica que gobiernos que llegaron al poder con una prédica claramente contraria a las retenciones decidieran restablecerlas o intentaran incluso aumentarlas? Sugerimos que la respuesta a esta pregunta debe buscarse principalmente en las **instituciones del federalismo fiscal**.

Incluso con gobiernos que llegaron al poder prometiendo su eliminación, los derechos de exportación sobrevivieron durante más de 20 años, lo que se explica sobre todo por las instituciones del federalismo fiscal.

Las instituciones del federalismo fiscal son aquellas reglas que regulan cómo se recaudan y se gastan los recursos fiscales del país y cómo se distribuyen esas competencias entre la Nación y las provincias. En materia impositiva, la Constitución Nacional asigna facultades concurrentes a la Nación y a las provincias para imponer contribuciones indirectas (como el IVA), mientras que atribuye a las provincias la imposición de contribuciones directas (como Ganancias). También faculta a la Nación a establecer esta clase de impuestos, pero de modo transitorio y sujeto a ciertas condiciones³⁵. Bajo este permiso condicional se han regulado el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto a los Bienes Personales. **Los impuestos al comercio exterior (categoría donde entran los derechos de exportación) son facultad exclusiva de la Nación** (arts. 4 y 75 inc. 13). Este es un primer punto relevante para entender el comportamiento de las autoridades políticas: **las retenciones son uno de los pocos impuestos que el Estado nacional no está obligado a compartir con las provincias**, aunque puede coparticiparlo si así lo desea.

Además de distribuir competencias entre niveles de gobierno, la Constitución organiza la distribución de competencias entre órganos del Estado nacional, asignando al Poder Legislativo la atribución para regular impuestos. Si bien el Ejecutivo puede legislar excepcionalmente vía decretos de necesidad y urgencia, la materia impositiva se encuentra expresamente excluida de este instrumento normativo³⁶. De modo que estamos ante un tributo que corresponde regular al Poder Legislativo.

Sin embargo, en la práctica los derechos de exportación se han establecido, modificado, eliminado y restablecido a través de decretos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), que ha recurrido a la herramienta de los decretos delegados. Esta clase de decretos se dictan ejerciendo atribuciones que el Congreso delega al PEN. En la reforma constitucional de 1994 se reguló expresamente este mecanismo, exigiendo que la delegación de facultades vaya acompañada de pautas y plazos (art. 76). Esto implica que el Congreso puede "ceder" sus atribuciones, pero no puede hacerlo por un plazo indefinido ni sin condicionamiento alguno: debe indicarle al Poder Ejecutivo cuál es el plazo dentro del cual puede ejercer esa atribución regulatoria y cuáles son los criterios para ejercerla. Estas condiciones

³⁵ "Corresponde al Congreso (...) Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables" (art. 75 inc. 2 de la Constitución).

³⁶ "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros" (art. 99 inc. 3 de la Constitución).

se han cumplido en ciertas ocasiones, como cuando el Congreso le ha delegado al PEN la facultad de regular impuestos al comercio exterior en leyes de emergencia económica, pero no se han cumplido en otras en las que, al haber caducado esa delegación condicionada, el Poder Ejecutivo se apoyó en el Código Aduanero. El artículo 755 del [Código Aduanero](#), que delega genéricamente al Ejecutivo la atribución de regular los derechos de exportación, no cumple los requisitos constitucionales al no fijar pautas ni plazos para el ejercicio de esa atribución³⁷. Y así lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Camaronera Patagónica”, del año 2014³⁸.

Sin embargo, a pesar de las disposiciones constitucionales y del pronunciamiento de la Corte en aquel caso del 2014, los derechos de exportación han vuelto a regularse recurriendo al artículo 755 del Código Aduanero, como sucedió en diciembre de 2015 con el [Decreto 133/2015](#) y en marzo de 2022 con el [Decreto 131/2022](#)³⁹. ¿Por qué el Poder Ejecutivo ha podido continuar regulando los derechos de exportación, incluso a pesar del pronunciamiento de la Corte? Porque los mecanismos legislativos y los judiciales de control de los actos del Ejecutivo tienen sus propias restricciones para activarse y ser efectivos. Las múltiples instancias de revisión antes de llegar a una sentencia definitiva, el principio del derecho tributario que obliga a abonar el impuesto antes de efectuar cualquier reclamo⁴⁰ y el hecho de que las decisiones judiciales tengan efectos para el caso concreto permiten —en la práctica— que el Estado nacional se financie vía derechos de exportación incluso si no cumple con todos los requisitos constitucionales al regularlos. En el caso del control legislativo, la [Ley 26.122](#) establece procedimientos de control de los decretos delegados y de necesidad y urgencia que resultan muy favorables al Ejecutivo, al exigir por ejemplo una mayoría absoluta de ambas Cámaras del Congreso para su revocación. Esto implica que al Gobierno le alcanza con el apoyo “pasivo” de una sola Cámara (es decir, que una de ellas no se pronuncie) para que el decreto pase con éxito el control legislativo. Segundo punto relevante para entender la preferencia de las autoridades nacionales por los derechos de exportación: **en la práctica, es uno de los pocos tributos que el Gobierno puede establecer sin pasar por el Congreso.**

Finalmente, se trata de un tributo difícil de evadir, dado que se aplica en la aduana cuando se realiza la venta al exterior de las mercaderías, tomando un precio internacional de referencia. Esto representa grandes ventajas frente a otros impuestos que presentan mayores tasas de evasión y requieren por tanto mayores esfuerzos de fiscalización, como el Impuesto a las Ganancias o Bienes Personales. Tercer punto relevante: **es un impuesto más sencillo de administrar que otros instrumentos alternativos.**

En síntesis, las retenciones agrícolas aparecen como una opción atractiva para el Poder Ejecutivo Nacional por presentar ventajas relativas frente a otras herramientas tributarias: son fáciles de recaudar, no tienen que pasar por el Congreso y no hay obligación de compartirlas con las provincias.

37 Art. 755 del Código Aduanero: “En las condiciones previstas en este Código y en las leyes que fueren aplicables, el Poder Ejecutivo podrá: a) gravar con derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería que no estuviere gravada con este tributo; b) desgravar del derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería gravada con este tributo, y c) modificar el derecho de exportación establecido”.

38 [La Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de las retenciones aplicadas a una empresa pesquera. Centro de Información Judicial, 15 de abril de 2014.](#)

39 La [Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva \(N° 27.541\)](#), sancionada en diciembre de 2021, habilitaba al PEN a fijar derechos de exportación fijando pautas (tope a las alícuotas, variable según la mercadería) y plazos (31 de diciembre de 2021). Vencido ese plazo, en marzo de 2022 el Gobierno nacional, a través del [Decreto 131/2022](#), subió la alícuota de varios productos alimenticios. Si bien las nuevas alícuotas no superaban el 33%, el problema era que la delegación de facultades para regularlas había vencido meses atrás.

40 El principio “pague y después reclame” implica que, en materia tributaria, el contribuyente debe abonar lo que se le indica, y recién luego de eso está habilitado para reclamar. Es decir, el reclamo no suspende el pago. El motivo de este principio es justamente evitar el desfinanciamiento del fisco.

¿Qué consecuencias tienen en la relación entre la Nación y las provincias?

Las retenciones generan, además, una serie de consecuencias sobre la relación entre la Nación, las provincias agrícolas de la zona centro del país y las provincias periféricas o no-agrícolas, que derivan de cómo afectan (positiva o negativamente) a la economía y las finanzas públicas provinciales y nacionales⁴¹.

En el año 2009, con posterioridad al conflicto por la Resolución 125, el gobierno del Frente Para la Victoria constituyó el Fondo Federal Solidario para redistribuir a las provincias el 30% de lo recaudado en concepto de derechos de exportación. Esta iniciativa había consolidado una coalición de provincias no-agrícolas con interés por mantener esta política pública: "Un bloque legislativo oficialista cohesionado por las transferencias de las rentas agrícolas desde las provincias centrales fue desde entonces capaz de bloquear cualquier iniciativa de revisión por parte de los 'agrodiputados' electos en 2009" ([Freytes y O'Farrell, 2017](#)). El Fondo Federal Solidario se derogó en agosto de 2018 durante el gobierno de Cambiemos, en el marco de la crisis financiera que atravesaba el país, y no fue restituido hasta el momento. Las presiones distributivas de estas provincias se ven reflejadas en los proyectos legislativos presentados en el último tiempo: entre los veintidós proyectos referidos a derechos de exportación que ingresaron al Congreso entre diciembre de 2021 y julio de 2022, seis de ellos tuvieron como objeto distribuir los fondos recaudados a las provincias⁴².

Por otro lado, **las provincias agrícolas tienen fuertes incentivos para abogar por una modificación del régimen impositivo actual**. Los derechos de exportación: (i) afectan a los productores locales; (ii) reducen el "tax-room" provincial y (iii) reducen la masa coparticipable. Adicionalmente, (iv) los fondos que ingresan por DEX no regresan al territorio local.

Con respecto al primer punto, afectan a los productores locales en la medida en que, si bien el sujeto legalmente obligado al pago del impuesto es la persona física o jurídica que vende el bien al exterior, las empresas exportadoras trasladan el costo del impuesto al precio que pagan en el mercado interno a los productores, siendo estos los sujetos realmente incididos. Esta imposición a los productores locales afecta negativamente las decisiones de producción, que deriva en un menor nivel de actividad económica⁴³.

Por otro lado, como la presión fiscal sobre el sector ya es elevada, por las altas alícuotas de las retenciones, eso reduce el espacio para que los gobiernos subnacionales graven al sector con tributos locales ("tax room provincial"). De hecho, intentos pasados de fortalecer el Impuesto Inmobiliario Rural en Santa Fe y Buenos Aires han fracasado, entre otras cosas, por la oposición del sector agrícola a las reformas, dado que ya pagaban tasas elevadas por derechos de exportación ([Castro et al., 2014](#)). Es decir, hay una competencia entre niveles de gobierno por la base imponible, que es básicamente la renta agrícola⁴⁴.

Los DEX también reducen la masa coparticipable vía reducción de la base imponible del Impuesto a las Ganancias, dado que el productor recibe menos dinero del que recibiría si el impuesto no se

41 En rigor, muchas de las provincias que incluimos en el grupo de "provincias no-agrícolas" también cuentan con producción agrícola, pero se especializan en otros cultivos o bien presentan producción de trigo, maíz o soja pero en volúmenes mucho menores a los registrados en las provincias de la zona central.

42 El proyecto presentado por el diputado Tonioli, por ejemplo, preveía un "Fondo Solidario" que redistribuiría fondos a todas las provincias, y uno "Fondo Devolutivo", que "devolvería" fondos a las provincias productoras de soja.

43 Ver el primer capítulo de este documento: "[Los derechos de exportación en Argentina: trayectorias recientes, teoría y evidencia empírica](#)".

44 Aunque en un caso se grava la venta de bienes agrícolas al exterior y en otro se grava la propiedad de la tierra, el objetivo general de estos instrumentos tributarios es gravar al sector agrícola, particularmente en contextos de altos niveles de rentabilidad (tanto la 125 como los intentos de reforma al impuesto inmobiliario fueron en 2008-2009, en un contexto de precios internacionales elevados).

descontara del precio que le abona el exportador. Esto reduce la base imponible del tributo, reduciendo asimismo la masa coparticipable y, consecuentemente, el volumen de fondos que llega a las provincias en concepto de coparticipación. Dado que desde el 2018 los fondos que provienen de las retenciones agropecuarias no se coparticipan con las provincias, tampoco regresan en forma de coparticipación a las provincias productoras.

De modo que las provincias productoras ven a los derechos de exportación como un tributo que limita el potencial de la actividad en sus provincias, evita que puedan gravar al sector con tributos propios, reduce el volumen de fondos que podrían recibir desde el Estado nacional y no devuelve lo abonado con inversión en desarrollo local.

La contracara de provincias productoras con fuertes incentivos para dismantelar el esquema impositivo actual es un Estado nacional con fuertes incentivos para mantenerlo en el corto plazo. Si bien reducir los derechos de exportación podría dinamizar la producción y las exportaciones, así como contribuir al crecimiento económico en el mediano plazo, resulta incierto su impacto fiscal y sobre el precio de los alimentos en el corto plazo. Estas preocupaciones se potencian en coyunturas macroeconómicas apremiantes, como la actual. Para el Estado nacional, dismantelar los derechos de exportación implica deshacerse de una fuente segura de recaudación.

La contracara de provincias productoras con fuertes incentivos para dismantelar el esquema impositivo actual es un Estado nacional con fuertes incentivos para mantenerlo en el corto plazo.

Si bien las posturas en torno a los derechos de exportación se definen por las preferencias programáticas de los partidos —que a su vez están moldeadas por coaliciones socioeconómicas con determinado anclaje territorial—, hay restricciones institucionales (tales como el federalismo fiscal) y contextuales (como la situación macroeconómica argentina) que resultan difíciles de sortear y terminan prevaleciendo. Esto se evidencia en el hecho de que, incluso cuando el gobierno de Cambiemos tenía preferencia por eliminar los derechos de exportación, debió restablecerlos en 2018 en el marco de una crisis financiera que obligaba a recuperar ingresos tributarios para cerrar la brecha fiscal ante el cierre de los mercados de deuda. Lo mismo sucede con el gobierno de La Libertad Avanza, un partido que llegó al poder con una prédica claramente contraria a las retenciones y, sin embargo, propuso aumentarlas como una forma de alcanzar la consolidación fiscal en el corto plazo. En la misma línea, las retenciones tensionan la posición de gobernadores peronistas de provincias agrícolas, dado que los intereses que derivan del plano local (asociados a la realidad productiva y las finanzas públicas provinciales) colisionan con los objetivos programáticos de la coalición a la que pertenecen a nivel nacional. Este fue el caso, por ejemplo, de Perotti en Santa Fe y Bordet en Entre Ríos⁴⁵.

En síntesis, las retenciones agrícolas se restablecieron en el año 2002 como una forma de obtener una parte de los ingresos extraordinarios que generaba la devaluación para el sector agroexportador y compensar su impacto sobre la población. Luego se mantuvieron durante los años siguientes debido al impulso de una coalición de actores socioeconómicos y políticos con interés en sostener esa política. Sin embargo, las retenciones agrícolas se han mantenido vigentes a pesar de que las circunstancias que explican su origen y sostenimiento durante los primeros años se hayan modificado.

45 Ver [Consenso del centro: Schiaretti, Bordet y Perotti pidieron bajar las retenciones. *El Economista*, 28 de marzo de 2023](#). La provincia de Buenos Aires parece la excepción dentro de este grupo. Una posible explicación de esto es que el peso demográfico de las áreas metropolitanas supera claramente al de las zonas rurales locales y condiciona el comportamiento de sus autoridades políticas: los intereses de la población urbana parecen predominar por sobre los intereses de los productores de las zonas rurales del interior de la provincia (Freytes, 2015). A diferencia de Santa Fe y Entre Ríos, en el caso del peronismo cordobés se observa una adecuación total de las preferencias programáticas locales a la realidad productiva provincial, resultando en una ruptura definitiva con la orientación programática de la línea dominante del peronismo a nivel nacional.



Esta supervivencia de los derechos de exportación se explica por el diseño institucional de la política fiscal. El uso de las retenciones genera a su vez una dinámica política particular en la relación entre Nación y provincias, creando intereses para su sostenimiento o eliminación en los actores afectados. El escenario político queda configurado por un Estado nacional con fuertes incentivos para mantener los derechos de exportación, provincias agrícolas que tienen fuertes incentivos para abogar por su reducción o eliminación, y provincias no-agrícolas como un actor pivotal, cuya postura es condicional a la coparticipación que se haga de los fondos que se recaudan.

Alternativas de política pública: ventajas, desventajas y desafíos

Recapitemos: las retenciones agrícolas tienen un gran poder recaudatorio, un efecto distributivo ambivalente y un efecto negativo sobre la producción. Teniendo en cuenta este diagnóstico, ¿qué alternativas de política pública hay? ¿Existen otros instrumentos que puedan mantener ese nivel de recaudación generando menos distorsiones en la producción y distribuyendo mejor el ingreso y la riqueza? ¿Qué características debería tener el marco fiscal de la actividad agrícola?

La literatura sobre regímenes fiscales para sectores intensivos en recursos naturales sostiene que los instrumentos deben permitir que el Estado se apropie de una proporción razonable de las rentas económicas (poder recaudatorio) y que esa participación sea proporcionalmente mayor cuanto mayor es la renta que se grava (progresividad). A su vez, debe afectar lo menos posible las decisiones de inversión (eficiencia económica) y minimizar los costos de administración y cumplimiento (simplicidad)⁴⁶. Además, el régimen fiscal debe tener la capacidad de adaptarse a los cambios en las condiciones de mercado (flexibilidad) y garantizar cierta estabilidad en la recaudación para el fisco (estabilidad en la recaudación) ([Gómez Sabaini et al., 2015](#); [Jorratt, 2022](#); [Argentina Productiva 2030, 2023](#)). Finalmente, se espera que lo recaudado se distribuya equilibradamente entre las regiones geográficas (equidad geográfica) y que el sistema promueva la autonomía financiera de las entidades subnacionales (autonomía local), especialmente en países federales.

La elección de instrumentos que logren maximizar estas características no es una tarea sencilla, dado que ninguno logra cubrir por sí solo todos los atributos esperados. Los impuestos basados en valores brutos (como los derechos de exportación) desalientan la inversión y generan inequidades intrasectoriales, pero garantizan ingresos fiscales constantes y son más fáciles de administrar. Mientras que los impuestos basados en ganancias netas favorecen la inversión y la equidad, pero son más difíciles de administrar e implican mayor inestabilidad en la recaudación para el fisco. A su vez, la elección de estos instrumentos tiene consecuencias políticas en la relación entre la Nación y las provincias, dado que la distribución de competencias regulatorias e ingresos tributarios entre niveles de gobierno varía según las distintas alternativas.

En el caso específico del sector agrícola, las alternativas al esquema actual de derechos de exportación que han ganado más entidad en la literatura son el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto Inmobiliario Rural ([Cetrángolo & Gómez Sabaini, 2007](#); [Castro & Díaz Frers, 2008a](#); [Gómez Sabaini & Rossignolo, 2009](#); [Piffano, 2009, 2013](#); [Nogués, 2015](#); [Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015](#); [OCDE, 2019](#)). Adicionalmente, la literatura sobre imposición fiscal a las industrias extractivas suele abordar tributos a la renta extraordinaria de los recursos naturales ([Gómez Sabaini et al., 2015](#); [Jorratt, 2022](#); [Argentina Productiva 2030, 2023](#)). Si bien hay características distintivas de las industrias extractivas que justifican este tipo de instrumentos y no aplican necesariamente al sector agrícola (como el carácter no

⁴⁶ Si bien esta literatura se focaliza en las industrias extractivas (minería e hidrocarburos), la mayoría de los atributos señalados como deseables para esos sectores pueden ser aplicables a otros sectores no-extractivos pero intensivos en recursos naturales, como el agrícola.

renovable de los recursos), es posible tomar algunas lecciones para pensar la fiscalidad del sector.

Impuesto a las Ganancias

El Impuesto a las Ganancias es considerado uno de los impuestos menos distorsivos y más progresivos del sistema tributario argentino ([Gómez Sabaini & Rossignolo, 2009](#); [Cetrángolo & Morán, 2023](#); [Cetrángolo & Gómez Sabaini, 2007](#)). Al no alterar el precio de los bienes agrícolas que vende el productor, este tributo genera menos desincentivos que las retenciones actuales a la producción de esos bienes. Por otro lado, su carácter progresivo resulta de la determinación de la base imponible (que al recaer sobre el ingreso neto considera la estructura de costos de cada productor) y puede verse reforzado por el diseño de la alícuota (en el caso de alícuotas escalonadas que se incrementan progresivamente a medida que aumenta el ingreso). Los tributos que recaen sobre valores brutos de venta y tienen alícuotas planas (como los DEX), por el contrario, no tienen en cuenta el margen de rentabilidad ni prevén grados crecientes de intensidad en la imposición según el ingreso del sujeto obligado. De ahí que varios estudios de política tributaria o sectorial recomiendan sustituir los ingresos tributarios provenientes de los derechos de exportación con el Impuesto a las Ganancias ([Castro & Diaz Frers, 2008a](#); [Gómez Sabaini & Rossignolo, 2009](#); [Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015](#); [OCDE, 2019](#)).

Como veremos en la sección de [Impacto Fiscal](#), una buena parte de los ingresos tributarios que se dejarían de recaudar por reducir derechos de exportación se compensarían automáticamente (aunque no necesariamente de forma inmediata) con una mayor recaudación del Impuesto a las Ganancias⁴⁷. Esto se debe fundamentalmente a que aumentaría el precio que recibe el productor por vender sus productos, quedando alcanzado ese excedente por el impuesto a las Ganancias⁴⁸. Sin embargo, el 54% de los ingresos que se recaudan en concepto de Impuesto a las Ganancias se coparticipan con las provincias, a diferencia de los derechos de exportación que quedan en su totalidad en manos del Estado nacional. Esto implica que, incluso en un escenario en el que el 100% de los ingresos que se dejarían de recaudar por DEX fueran compensados vía mayor recaudación de Ganancias para el sector público consolidado (Nación más provincias), el Estado nacional sólo se quedaría con el 46% de esos fondos. Si bien esta distribución federal de los recursos puede tener consecuencias virtuosas desde el punto de vista de la equidad territorial, en el corto plazo implica desfinanciar a un Estado nacional urgido de recursos fiscales.

La compensación automática es insuficiente para mantener indemne al Estado nacional. Para lograr este objetivo a través del Impuesto a las Ganancias se deben abordar los desafíos identificados por la literatura sobre el sistema tributario argentino. En el caso del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas (IGPF), [Lódola et al. \(2024\)](#) señalan, entre otros, dos factores que explican el limitado rendimiento de este impuesto: i) alivios fiscales elevados (como deducciones personales y exoneraciones de ingresos) y ii) mínimos no imposables altos. Con respecto al Impuesto a las Ganancias de Sociedades (IGS), los principales desafíos pasan por la complejidad en su administración. Un problema común a ambos subtipos (tanto IGPF como IGS) son los elevados niveles de evasión y elusión fiscal. Según una estimación de [Gómez Sabaini & Rossignolo \(2009\)](#), la tasa de evasión del Impuesto a las Ganancias para sociedades y personas físicas es aproximadamente del 50%.

En países con alta eficiencia en la gestión tributaria se ha avanzado en disminuir la presión fiscal sobre las empresas y aumentar la presión sobre las personas físicas. Si bien a nivel mundial se registra una tendencia a gravar menos a las empresas y más a las personas, [Lódola et al. \(2024\)](#) señalan que no es claro que éste sea el camino para países menos eficientes en ese terreno y con problemas estructurales como la informalidad.

⁴⁷ Aunque no necesariamente de forma inmediata. El carácter automático de la recuperación refiere a que no se requieren modificaciones en otros impuestos para que suceda.

⁴⁸ A esto coadyuvaría el aumento en la producción, estimulado por la rebaja impositiva.

Fortalecer el peso recaudatorio del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas implicaría trabajar tanto sobre las alícuotas, el universo de contribuyentes y el sistema de deducciones y exenciones, como sobre su fiscalización. En el caso del Impuesto a las Ganancias de Sociedades, [Lódola et al. \(2024\)](#) sugieren aumentar la presión fiscal de este tributo unificando las alícuotas escalonadas en el valor actual de la alícuota máxima de 35% y establecer un impuesto mínimo calculado sobre ventas o activos de modo de reducir la evasión⁴⁹.

Finalmente, un factor a considerar en cualquier reforma tributaria que implique sustituir los derechos de exportación con modificaciones al Impuesto a las Ganancias es que se estaría intercambiando un impuesto estrictamente sectorial (que recae sobre la producción agroindustrial en particular) por un impuesto general (que recae sobre la renta de las personas o sociedades que desarrollan distintas actividades). Eso nos lleva a explorar otras alternativas destinadas específicamente a gravar la renta agrícola.

Impuesto Inmobiliario Rural

Se suele enfatizar la conveniencia de avanzar hacia un sistema que grave menos la producción y más la tierra ([Castro & Díaz Frers, 2008a](#); [Gómez Sabaini & Rossignolo, 2009](#); Piffano [2009, 2013](#); Sturzenegger y Piffano 2011; [BID 2014](#); [Nogués, 2015](#); [Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015](#); [OCDE, 2019](#)).

El Impuesto Inmobiliario tiene una base imponible relativamente inmóvil, que permite a las autoridades locales ajustar la carga impositiva sin grandes riesgos de relocalización de factores ni pérdidas de eficiencia ([Bahl, 2009](#)). Aunque en el caso del Inmobiliario Rural en particular, que recae sobre un factor de producción (dado que el activo patrimonial es la tierra), se recomienda desgravar las mejoras productivas, como la instalación de sistemas de riego e infraestructura, para incentivar la producción ([Lódola & Batakis, 2015](#)).

Además, esa inmovilidad evita la exportación del impuesto a residentes de otras jurisdicciones, lo que permite una correspondencia cercana entre los impuestos pagados por los contribuyentes y los beneficios recibidos por la provisión de servicios públicos ([Slack, 2011](#)), acercándose a las tasas por servicios, en donde el contribuyente paga un monto en concepto del servicio prestado por el Estado. Esta inmovilidad, sumada a su carácter local (dado que es de recaudación exclusivamente subnacional), mejoran la legitimidad del impuesto de cara a la población local: la percepción social del tributo debiera mejorar en la medida en que los contribuyentes ven que esos fondos vuelven en forma de prestación de bienes o servicios públicos locales ([Castro et al., 2014](#)), a diferencia de impuestos que gravan a la producción local y son administrados enteramente a nivel nacional. A su vez, al ser un impuesto provincial (o, en ocasiones, municipal), podría promover el financiamiento autónomo de servicios y bienes públicos locales y reducir la dependencia de las transferencias intergubernamentales ([Norregaard, 2013](#)).

Por su parte, el impuesto tiende a ser progresivo, dado que recae mayormente sobre los deciles de ingresos más altos ([BID, 2014](#); [Lodola & Batakis, 2015](#)), aunque el grado de progresividad depende de su diseño específico ([Lodola & Batakis, 2015](#)). Por otro lado, la estabilidad de su base imponible asegura un flujo de ingresos estable en el tiempo, evitando fluctuaciones drásticas ante los ciclos económicos. Mayor estabilidad en los ingresos permite mayor previsibilidad, con beneficios importantes para la planificación local del gasto futuro ([Castro et al., 2014](#)). Y el hecho de que la base imponible sea determinada a partir de valuaciones fiscales controladas por las autoridades públicas, si bien no resuelve definitivamente el problema de la evasión, contribuye a reducirla.

49 Actualmente rigen alícuotas de 25%, 30% y 35%.

Sin embargo, también presenta algunas desventajas y limitaciones. La contracara de la estabilidad de su base imponible es que no permite capturar la valorización de la tierra que se produce ante aumentos extraordinarios en los precios de las commodities ni se ajusta a las necesidades del productor en contextos de baja rentabilidad de la actividad. Dado que tanto la alícuota como la base imponible se determinan con cierta independencia del ciclo de precios de los commodities, este instrumento se vuelve poco adaptativo al contexto económico. Aunque esto puede corregirse en tanto se prevean mecanismos más dinámicos de actualización de valuaciones y alícuotas. A su vez, al ser un impuesto de carácter exclusivamente local, puede convalidar y reforzar patrones de desigualdad territorial: fortalecería los ingresos y la autonomía financiera de provincias que ya cuentan con niveles elevados en ambas dimensiones para los estándares subnacionales, ampliando la brecha con provincias que se encuentran más rezagadas.

Finalmente, una de las limitaciones de su poder de recaudación actual es que las valuaciones fiscales de los inmuebles suelen estar muy por debajo de los precios de mercado, aunque se han hecho diversos esfuerzos para achicar esa brecha ([Castro et al., 2014](#)). De acuerdo con un estudio de [IERAL \(2016\)](#) sobre diez provincias argentinas, hasta 2016 las valuaciones fiscales representaban entre el 5% y el 20% del valor de mercado. Según [Piumetto et al. \(2022\)](#), hasta 2018 Córdoba contaba con valores fiscales de más de treinta años de desactualización respecto del mercado, con valores incluso inferiores a 5%.

Impuesto a la Renta Extraordinaria de los recursos naturales

Por su parte, países ricos en hidrocarburos y minerales han decidido complementar el impuesto sobre la renta que pagan las empresas con alícuotas adicionales que gravan específicamente a esos sectores. Noruega, por caso, aplica una alícuota general del 28% a la renta de las empresas, a la que se adiciona una alícuota especial del 50% sobre la producción de petróleo, mientras que Reino Unido aplica una tasa a la producción sobre la plataforma continental que supera la tasa estándar aplicable a las sociedades. Estados Unidos, Canadá, Italia y la Federación Rusa también han aplicado sobretasas a nivel estadual o local ([Gómez Sabaini et al., 2015](#)). Estos impuestos gravan especialmente y de forma regular la renta derivada de recursos naturales.

Además, la literatura sobre imposición fiscal a la industrias extractivas señala que en los últimos años han proliferado los llamados *windfall taxes*, que son aquellos que buscan gravar rentas extraordinarias o inesperadas ([Cottarelli, 2012](#); [Gómez Sabaini et al., 2015](#); [Jorratt, 2022](#)). Dada la elevada volatilidad de los precios internacionales de los productos primarios, los Estados buscan contar con mecanismos que les permitan disponer de cierto grado de reacción fiscal ante cambios contextuales. Sobre todo durante ciclos de crecimiento acelerado de los precios de referencia, que podrían dar origen a rentas extraordinarias en las empresas ([Gómez Sabaini et al., 2015](#)). Este tipo de instrumentos suelen contar con algún umbral mínimo a partir del cual el impuesto comienza a cobrarse y, en la mayoría de los casos, contemplan alícuotas escalonadas que varían en función de un precio internacional de referencia ([Gómez Sabaini et al., 2015](#)). Otros países, en cambio, han adoptado respuestas *ad hoc*. Así, con motivo de la suba de precios de los hidrocarburos por el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, el gobierno británico implementó un impuesto a las ganancias inesperadas del 35% sobre las empresas de gas y petróleo. El impuesto estará vigente hasta 2028 o hasta que los precios del petróleo y el gas caigan por debajo de ciertos umbrales durante un período prolongado⁵⁰. En el mismo sentido, a fines de 2022 el gobierno noruego anunció un aumento de la presión fiscal efectiva a la industria del gas y el petróleo a través de limitaciones a las deducciones impositivas⁵¹.

50 [El Reino Unido aumenta y amplía el impuesto sobre las ganancias inesperadas del petróleo y el gas. \(18 de noviembre de 2022\). *World Energy Trade*.](#)

51 [Noruega sube los impuestos a la industria del petróleo y el gas para 2023. \(6 de octubre de 2022\). *Euronews*.](#)

Un esquema de retenciones móviles como el propuesto para el sector agropecuario en el año 2008 es una variante de los *windfall taxes*. En un esquema de retenciones móviles, la alícuota se modifica automáticamente en función de factores que varían en el tiempo, como los precios internacionales de referencia del bien gravado. Esto permite al Estado captar más recursos fiscales en tiempos de bonanza (por ejemplo, por precios internacionales extraordinarios) y amortigua el impacto del tributo sobre los productores en malos tiempos (Castro & Díaz Frers, [2008a](#), [2008b](#))⁵². Sin embargo, la contracara de este tipo de impuestos es el riesgo de pérdidas de recaudación para el fisco en ciclos de precios internacionales bajos. La recaudación por DEX en este escenario se vería reducida en dos planos al mismo tiempo: por la disminución del precio del bien gravado (efecto precio) y aun más por la disminución de la alícuota (efecto alícuota). Para lidiar con la volatilidad de los precios de los productos primarios, varios países ricos en recursos naturales han establecido fondos de estabilización con los ingresos provenientes de la explotación de estos recursos. De esta forma se intenta moderar el carácter cíclico de los ingresos fiscales que derivan de estas actividades basadas en recursos naturales, ahorrando en períodos de precios altos para compensar los períodos de precios bajos. Noruega, Chile, Colombia y México son algunos ejemplos, aunque por lo general se trata de ingresos derivados de recursos no renovables ([Gómez Sabaini et al., 2015](#)).

Fondos de estabilización de precios y de desarrollo sectorial basados en actividades intensivas en recursos naturales. El caso colombiano.

En el año 2007, el Gobierno colombiano constituyó el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), orientado a estabilizar los precios de los combustibles para los consumidores colombianos. El fondo amortigua la diferencia entre los precios internacionales y los precios locales pagando a los productores e importadores la diferencia. De este modo busca desacoplar el precio local que pagan los consumidores del precio internacional cuando se producen aumentos drásticos y repentinos en este último, compensando al mismo tiempo a los productores de modo de mantener los incentivos a la producción.

Box 1

Además del FEPC, financiado con recursos del sector de hidrocarburos, existe el Fondo Nacional del Café (FNC), creado en 1940. El FNC se financia con la contribución que hace el sector cafetero por cada libra de café exportado, contribución que decrece de acuerdo con el valor agregado del producto. El objetivo del fondo es contribuir a maximizar el ingreso del productor de café e impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y competitiva. Los recursos se utilizan para financiar actividades de investigación y desarrollo, tareas de asistencia técnica y servicios de comercialización.

Uno de los principales cuestionamientos a la propuesta de retenciones móviles del año 2008 se vinculaba con el elevado nivel que adoptaba la alícuota dados los precios de aquel momento. De acuerdo con cálculos de [Lagos \(2011\)](#), a un precio de USD 570 la tonelada de soja se hubiera aplicado una alícuota de DEX cercana al 47%. En términos prácticos, implicaba una apropiación del 85% de las ganancias de los productores con menores rendimientos, y del 78% de los productores con mayores rendimientos. A su vez, la fórmula de movilidad no consideraba otros factores —independientes del precio de los productos agrícolas— que influyen sobre la rentabilidad de los productores. De este modo, un buen diseño del impuesto debería incorporar como factor de variación de la alícuota, no sólo la evolución del precio internacional del bien gravado, sino también la evolución del tipo de cambio real (Castro & Díaz Frers, [2008a](#), [2008b](#)). Por otro lado, si bien las retenciones móviles son más adaptativas al contexto económico, siguen recayendo sobre valores de venta brutos, alterando las decisiones de producción.

⁵² En rigor, un esquema de retenciones fijas, como el actual, también tiene por efecto captar más recursos fiscales en momentos de precios internacionales bajos, pero no amortigua el impacto del tributo sobre el ingreso de los productores en malos tiempos. Un esquema de retenciones móviles permite amortiguar este impacto en malos tiempos y captar aún más recursos en buenos tiempos.

El proyecto de ley del Impuesto a la Renta Inesperada presentado por el Poder Ejecutivo Nacional en junio de 2022 guardaba similitudes con este tipo de iniciativas, al establecer una sobrealícuota del 15% del Impuesto a las Ganancias de Sociedades de Capital aplicable al ejercicio fiscal 2022. El impuesto alcanzaría sólo a aquellas empresas con una ganancia neta imponible superior a \$1000 millones, cuya Ganancia Neta Imponible haya crecido en términos reales y cuyo margen de ganancia haya sido superior al 10% en 2022, o bien haya tenido un aumento de al menos 20% en el margen de ganancia en 2022 en relación al 2021. Entre los considerandos, el proyecto argumentaba que había empresas favorecidas por el alza de los precios internacionales debido a la guerra, por lo que obtenían una ganancia extraordinaria que no provendría de mejoras en la productividad, de mayores inversiones, ni de mayor producción sino simplemente del contexto internacional.

No obstante, si bien estaba motivado por el aumento extraordinario en los precios de productos primarios en particular (*commodities* agrícolas e hidrocarburos), no distinguía la fuente de la renta extraordinaria sobre la que se aplicaría la sobrealícuota. Además, se asemejaba a un impuesto al *stock*: gravaría la ganancia extraordinaria acumulada durante 2022 (en relación a 2021), pero no se repetiría durante los períodos fiscales posteriores.

La tabla 2 compara las distintas alternativas señalando en qué medida cumplen con las características deseables de los sistemas tributarios identificadas por la literatura⁵³.

Comparación entre los derechos de exportación e instrumentos tributarios alternativos. Medida en que cumplen atributos deseables de los sistemas tributarios⁵⁴

Grado de cumplimiento con los atributos deseables de los sistemas tributarios

	Alto cumplimiento	Medio	Bajo cumplimiento	
	Derechos de exportación (actual)	Impuesto a las Ganancias	Impuesto Inmobiliario Rural	Impuesto a la Renta Extraordinaria de RRNN
Eficiencia económica	Baja	Alta	Media	Alta
Progresividad (en la población)	Media	Alta	Alta	Alta
Progresividad (intrasectorial)	Baja	Alta	Alta	Alta
Autonomía local	Baja	Media	Alta	Media
Equidad geográfica (entre provincias)	Media	Alta	Baja	Alta
Simplicidad en la administración	Alta	Media	Media	Baja
Flexibilidad	Baja	Alta	Media	Alta
Estabilidad en la recaudación	Media	Baja	Alta	Baja

Fuente: Fundar.

⁵³ En la sección [Hacia un nuevo marco fiscal para el agro: desafíos técnicos y políticos se retoma la discusión de los instrumentos y se hace un desarrollo estilizado de las características de cada uno.](#)

⁵⁴ La dimensión "poder recaudatorio" no se incluye en la tabla debido a que la propuesta de política presentada en la sección siguiente apunta a mantener el nivel de recaudación, modificando únicamente la composición de la estructura tributaria.

Tabla 2



Impacto fiscal: ¿cuánto cuesta eliminar los derechos de exportación?

El objetivo de esta sección es evaluar las implicancias fiscales de eliminar gradualmente los derechos de exportación al trigo, el maíz, la soja y derivados de la soja (aceite y harina de soja) a lo largo de un mandato de gobierno. Para realizar los ejercicios de simulación se toman las proyecciones de exportaciones de los productos seleccionados que elabora el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA por sus siglas en inglés) para el período 2024-2027. Para calcular el valor de exportación se toman las proyecciones de precios para 2024 elaboradas en octubre de 2023 por el Banco Mundial y se replican para los años subsiguientes. Finalmente, se aplican los senderos de reducción de alícuotas propuestos para cada cultivo: para poroto de soja 8,25 puntos porcentuales (p.p.) por año, para harina y aceite de soja, 7,5 p.p. por año. Para maíz y trigo se simula una reducción de 4 p.p. por año.

Para realizar los ejercicios de estimación de impacto fiscal se toman los parámetros y supuestos de [Porto \(2010\)](#) y [Anchorena \(2010\)](#). Si bien la reducción o eliminación de derechos de exportación tiene como efecto directo una pérdida de recaudación, parte de esa pérdida es compensada por aumentos automáticos en la recaudación de otros impuestos y por aumentos de producción estimulados por la rebaja impositiva ([Porto, 2010](#); [Nogués, 2015](#); [Cabello & Ciancio, 2018](#)). Según [Porto \(2010\)](#), ante una eliminación de los DEX, el Estado recuperaría el 58,9% de esa pérdida de recaudación a través de dos efectos indirectos. El primero de ellos se deriva del aumento en los precios internos de los bienes agrícolas, lo que resulta en un mayor ingreso percibido por los productores (efecto indirecto 1a) y en un mayor precio pagado por los consumidores de esos bienes y sus derivados (efecto indirecto 1b). El segundo efecto se deriva del aumento en la producción agrícola, estimulado por la desgravación (efecto indirecto 2):

- **Efecto indirecto 1a:** se deriva del mayor ingreso obtenido por los productores, que aumenta la base imponible de otros impuestos como Ganancias, Bienes Personales e Inmobiliario Rural por la revalorización de activos⁵⁵. **Efecto indirecto 1b:** proviene del menor subsidio al consumo interno, lo que genera aumentos de precios que pagan los consumidores intermedios y finales de los bienes desgravados, lo que lleva a una ampliación de la base imponible del IVA.
- **Efecto indirecto 2:** se deriva del aumento de la oferta de los bienes parcialmente desgravados, lo que redundará en un mayor nivel de recaudación por derechos de exportación (es decir, se mantienen constantes los precios y se reducen las alícuotas pero aumentan las cantidades) y otros tributos.

[Porto \(2010\)](#) realiza estos cálculos con base en la presión tributaria promedio del año 2008 y la matriz de contabilidad social construida por [Porto, Piffano & Di Gresia \(2007\)](#)⁵⁶. Con respecto a la recuperación por aumento de la producción, para los cultivos agrícolas se toman elasticidades de 0,6 (Sturzenegger & Flores Vidal, 2009), que es el valor de mayor consenso en la literatura. Frente a la falta de estimaciones para el caso de la agroindustria, se supone un crecimiento del 1% anual en las exportaciones de aceites y harinas. Luego se aplica la presión tributaria neta de 2022⁵⁷ y, en los casos correspondientes, las alícuotas de DEX. Las estimaciones no sólo consideran la recuperación fiscal para el sector público consolidado sino también cómo se distribuyen esos recursos entre niveles de gobierno. Las estimaciones de distribución entre Nación y provincias por cada impuesto se

⁵⁵ Entre estos impuestos, Ganancias es el que explica en mayor medida la recuperación, compensando un 23,1% del total de la pérdida (Porto, 2010).

⁵⁶ Una matriz de contabilidad social es una herramienta de análisis económico que permite analizar las relaciones intersectoriales en un período de tiempo determinado. Comúnmente se utiliza para estudiar los efectos exógenos de cambios en los impuestos.

⁵⁷ Último dato disponible [acá](#).

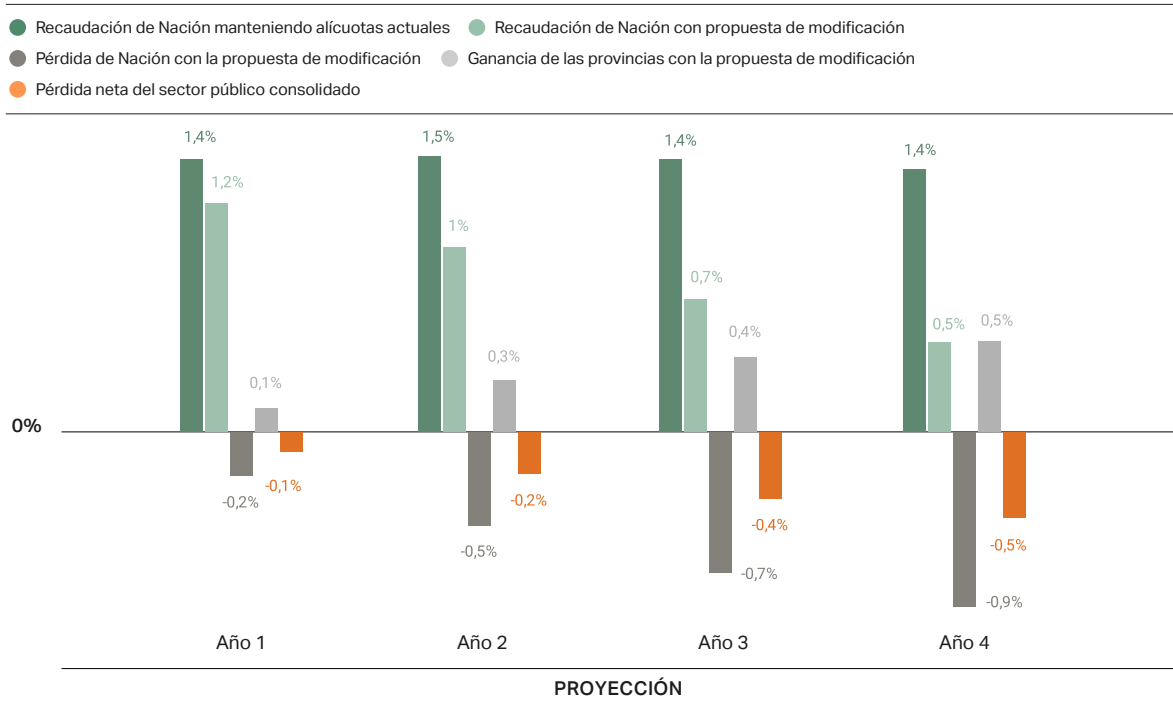
Impacto fiscal: ¿cuánto cuesta eliminar los derechos de exportación?

hicieron a partir de datos del [Ministerio de Economía \(2022\)](#)⁵⁸ y [Porto \(2010\)](#)⁵⁹.

El gráfico a continuación muestra los resultados de las estimaciones. Las barras verde oscuro indican cuánto se recaudaría por derechos de exportación a los productos seleccionados manteniendo las alícuotas vigentes; las barras verde claro, cuánto se recaudaría con la propuesta de reducción de DEX; las gris oscuro, cuál sería la pérdida resultante para el Estado nacional en caso de implementar la modificación (versus el escenario contrafáctico en el que se mantienen las alícuotas vigentes). Finalmente, las barras gris claro muestran cuál sería la ganancia de las provincias en caso de aplicar la modificación, y las barras naranjas consolidan las pérdidas. Para ver los resultados desagregados según el tipo de efecto de recupero se puede consultar el [Anexo II](#).

Impacto fiscal (estimación). Estimación del impacto fiscal (en porcentaje del PIB) de eliminar los derechos de exportación al trigo, el maíz, la soja y los derivados de soja a lo largo de cuatro años.

Gráfico 12



Fuente: Fundar.

Aplicar una reducción gradual de los derechos de exportación a los productos seleccionados implica una pérdida creciente de ingresos tributarios para el sector público consolidado, aunque este impacto en la recaudación varía notablemente cuando se desagrega por nivel de gobierno. El Estado nacional pierde ingresos tributarios en relación a los que podría obtener manteniendo las alícuotas vigentes. Esta pérdida es relativamente pequeña en el primer año de reducción (0,2% del PIB) y se va ampliando progresivamente, hasta alcanzar el 0,9% en el cuarto año. La contracara de esta pérdida de ingresos fiscales del Estado nacional es una ganancia para las provincias, derivada del aumento de la masa coparticipable por la ampliación de las bases imponibles de impuestos nacionales coparticipables y de impuestos locales. Esta ganancia sigue una tendencia creciente hasta alcanzar el 0,5% del PIB en el cuarto año de reducción⁶⁰.

Hacia un nuevo marco fiscal para el agro: desafíos técnicos y políticos

58 [Ministerio de Economía \(2022\). Destino de la recaudación de los tributos nacionales al 31 de marzo de 2022.](#)

59 Los coeficientes utilizados por Porto se aplicaron únicamente a la categoría "otros impuestos".

60 El gráfico simula una eliminación gradual a lo largo de cuatro años. Si se eliminaran inmediatamente los derechos de exportación

Hacia un nuevo marco fiscal para el agro: desafíos técnicos y políticos

El marco fiscal de la actividad agrícola en Argentina está basado principalmente en impuestos que gravan la producción (lo que limita el potencial productivo del sector), no consideran la estructura de costos de los productores (lo que genera desigualdades en su interior) y tienen poca capacidad de adaptación al contexto económico. Proponemos una reforma orientada a eliminar los derechos de exportación en el mediano plazo y reemplazarlos con un conjunto de instrumentos fiscales que apunten a mantener el nivel de recaudación y al mismo tiempo permitan un mejor desempeño productivo del sector agrícola y mejores resultados distributivos.

Como hemos visto en la sección de "[Alternativas de política pública](#)", la elección de instrumentos que logren maximizar las características deseables de un sistema tributario no es una tarea sencilla, dado que ninguno logra cubrir por sí solo todos los atributos esperados. Por este motivo proponemos una combinación de instrumentos centrada en el Impuesto a las Ganancias, el Impuesto Inmobiliario Rural, Bienes Personales y un Impuesto a la Renta Extraordinaria de los recursos naturales. Veamos las ventajas, los riesgos y los desafíos de cada una de estas herramientas.

Un sistema mixto, que combine tributos sobre activos patrimoniales fijos (Inmobiliario Rural) y sobre ingresos netos (Ganancias) tendría claras ventajas sobre el esquema actual tanto desde el punto de vista de la eficiencia económica como de la equidad intrasectorial y la adaptación al contexto económico. El Impuesto Inmobiliario Rural garantiza un piso de ingresos fiscales debido a la estabilidad de su base imponible y de las alícuotas, al ser menos sensible a los ciclos de precios internacionales. Además, es más equitativo que los DEX al interior del sector y afecta en menor medida las decisiones de producción⁶¹. A su vez, es un impuesto de regulación y recaudación enteramente local, lo que puede traer beneficios en términos de desarrollo local y por lo tanto para la legitimidad del tributo. Un riesgo a considerar es la posible convalidación de patrones de desigualdad territorial entre provincias productoras y no productoras. Fortalecer el Impuesto Inmobiliario Rural requeriría trabajar principalmente sobre la actualización de las valuaciones fiscales de los inmuebles.

El Impuesto a las Ganancias, que recae sobre el ingreso neto de los productores o establecimientos productivos, se adapta mejor a las condiciones de mercado, afecta menos la producción y es más equitativo que los DEX tanto en términos intrasectoriales como territoriales. Sin embargo, también implica mayor inestabilidad en la recaudación para el fisco, puesto que es más sensible al contexto económico internacional y registra niveles elevados de evasión. Dado que al reducir derechos de exportación habría nuevos excedentes que quedarían alcanzados por este impuesto, al aumentar su base imponible potencial, los principales esfuerzos deben orientarse a fortalecer la fiscalización de modo de hacer efectiva esa recaudación⁶².

Por su parte, **una sobretasa variable a la renta de los recursos naturales podría dotar al sistema de mayor flexibilidad**, permitiendo al Estado capturar parte de la renta extraordinaria generada en momentos de auge de los precios de los productos primarios o de gran devaluación de la moneda

(es decir, si se llevaran a 0% todas las alícuotas de los productos seleccionados de un día para otro), el Estado nacional asumiría una pérdida neta de 0,9% del PIB. Las provincias obtendrían recursos adicionales por el equivalente al 0,5% del PIB desde el primer año. Si bien el resultado final del escenario de reducción gradual es equivalente, la pérdida acumulada difiere. En un caso el Estado nacional pierde 0,9% del PIB de recaudación potencial todos los años desde el primer año, mientras que en el escenario de reducción gradual comienza perdiendo sólo 0,2% del PIB de recaudación potencial y alcanza el 0,9% de pérdida recién en el cuarto año. La transición hacia el resultado final (eliminación de derechos de exportación) tiene consecuencias muy distintas para el Estado nacional en uno y otro escenario.

⁶¹ Aunque esto depende del diseño del impuesto y de en qué medida los criterios de valuación fiscal de los inmuebles reflejan la productividad potencial de la tierra.

⁶² Esto podría complementarse aumentando la alícuota del Impuesto a las Ganancias de Sociedades y estableciendo un impuesto mínimo calculado sobre ventas o activos de modo de reducir la evasión ([Lódola et al., 2024](#)).

local. Además, un mecanismo de este tipo desalienta la revisión del marco fiscal cada vez que se registran alzas de precios o eventos devaluatorios ([De La Torre et al. 2010](#); [Argentina Productiva 2030, 2023](#)). El ajuste automático otorga mayor previsibilidad tanto al Estado como a los productores. Esta mayor previsibilidad favorece la estabilidad del marco regulatorio, facilitando la planificación tanto del gasto estatal como de la inversión privada. Este tributo consistiría en adicionar una sobrealícuota a la tasa que se abona por Impuesto a las Ganancias. El valor de la sobrealícuota debería modificarse automáticamente en función de los principales factores que afectan la rentabilidad de los productores, como el tipo de cambio real y los precios internacionales de los productos primarios. Así, a diferencia del proyecto de ley del Impuesto a la Renta Inesperada presentado en 2022, estaría destinado a captar parte de la renta extraordinaria derivada específicamente de las actividades basadas en recursos naturales (entre las cuales se encuentra la actividad agrícola), beneficiadas por los cambios en el frente externo, y se mantendría para cada ejercicio fiscal. Para avanzar en la adopción de una herramienta de este tipo se deben considerar desafíos técnicos vinculados a la determinación del hecho y la base imponible (cuándo se produce y qué se considera una renta extraordinaria de la actividad agrícola), la fórmula de determinación de la alícuota móvil (de qué factores dependerá y de qué manera específica se vincularán) y el sujeto obligado (productores, establecimientos productivos o empresas exportadoras)⁶³.

A los desafíos técnicos de encontrar una combinación balanceada de estos instrumentos, de modo de avanzar hacia un esquema tributario más virtuoso, se añade el desafío de hacer que esa reforma sea políticamente sostenible. En este sentido, uno de los principales desafíos políticos deriva de las instituciones del federalismo fiscal argentino, dado que los distintos instrumentos que podrían configurar una combinación virtuosa difieren en cuanto a la regulación y distribución de la recaudación entre niveles de gobierno. Mientras los derechos de exportación son de regulación y recaudación enteramente nacional, el Impuesto a las Ganancias es de regulación nacional pero coparticipable con las provincias. Lo mismo sucede con un eventual impuesto a la renta extraordinaria de la actividad agrícola⁶⁴. El Inmobiliario Rural, por su parte, es regulado por cada provincia y de recaudación enteramente local.

Eliminar la exención de Bienes Personales a los Inmuebles Rurales —cuya recaudación es compartida por el Estado nacional y las provincias— puede ser una buena forma de distribuir mejor el riesgo entre niveles de gobierno.

Adicionalmente, si bien el Impuesto Inmobiliario Rural puede reducir la inestabilidad en la recaudación, esta ventaja es apropiada exclusivamente por el gobierno local. El Estado nacional mantendría sólo fuentes de ingresos más sensibles al contexto económico internacional. En este sentido, eliminar la exención de Bienes Personales a los Inmuebles Rurales —cuya recaudación es compartida por el Estado nacional y las provincias— puede ser una buena forma de distribuir mejor el riesgo entre niveles de gobierno⁶⁵. Si bien este impuesto es regulado y recaudado por la Nación, y coparticipado con las provincias, toma como base imponible las valuaciones fiscales hechas por las provincias con base en sus sistemas catastrales. Cualquier iniciativa local de revalúo de inmuebles debería considerar que eso impactará, no sólo sobre el pago del Inmobiliario Rural, sino también sobre Bienes Personales. También debería considerarse la posibilidad de tomar pagos a cuenta de manera cruzada, de modo de evitar una carga tributaria excesiva por la acumulación de dos tributos que recaen sobre el mismo

⁶³ Para profundizar en la discusión técnica sobre la determinación de la renta de los recursos naturales y la fórmula de actualización de las alícuotas ver Jorratt, (2022); [Gómez Sabaini et al. \(2015\)](#) y FMI (2012), aunque esta literatura se refiere a industrias extractivas. Para profundizar en la discusión técnica sobre la fórmula de actualización de las alícuotas en el caso de la actividad agrícola ver [Castro & Díaz Frers \(2008b\)](#), aunque esta literatura se refiere a la movilidad de las retenciones.

⁶⁴ La Constitución exige coparticipar los impuestos directos establecidos por el Estado nacional (art. 75 inc. 2), con lo cual un impuesto sobre los impuestos que recaen sobre la renta debe coparticiparse.

⁶⁵ De acuerdo [con las estimaciones de gastos tributarios incluidas en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2023, la exención de los inmuebles rurales del pago de Bienes Personales habría representado una pérdida de recaudación cercana a 0,48% del PIB para el corriente año.](#)

bien. De este modo, reducir derechos de exportación aparece como una precondition para poder fortalecer estos impuestos alternativos destinados a gravar la tierra y la renta agrícola, dado que agregar presión fiscal sobre el sector sin modificar antes las retenciones podría resultar contraproducente en términos productivos.

Cualquier iniciativa de reducción de los derechos de exportación debería prever una compensación para el principal actor perjudicado: el Estado nacional.

El Poder Ejecutivo Nacional es quien tiene mayores incentivos para sostener las retenciones agrícolas en el corto plazo, dado que le proporcionan una fuente de ingresos tributarios de fácil recaudación que no debe compartir con las provincias, en un contexto fiscal apremiante. Las provincias productoras tienen grandes incentivos para abogar por su eliminación, dado que se verían beneficiadas en el nivel de actividad y recaudación local. Mientras que los incentivos de las provincias no productoras dependen de la coparticipación que se haga de los derechos de exportación. En el escenario actual, donde las retenciones no se coparticipan y las transferencias discrecionales se han recortado drásticamente, bajar retenciones llevaría a un aumento en la recaudación de impuestos coparticipables como IVA o Ganancias, lo que resultaría en un mayor volumen de transferencias automáticas por el aumento de la masa coparticipable. Por eso, cualquier iniciativa de reducción de los derechos de exportación debería prever una compensación para el principal actor perjudicado: el Estado nacional.

La reforma fiscal para el sector agrícola requiere no sólo una adecuada calibración técnica de los instrumentos, sino también acuerdos fiscales multinivel que establezcan nuevos arreglos sobre cómo se distribuyen ingresos y gastos públicos entre la Nación y las provincias. Para arribar a un marco fiscal que promueva la inversión en el sector agrícola garantizando al mismo tiempo un piso de ingresos fiscales bien distribuidos entre niveles de gobierno y aumentando proporcionalmente la participación estatal en ciclos de auge, la coordinación entre los gobiernos provinciales y el Estado nacional es fundamental. Estos esfuerzos de coordinación deberían incorporar aprendizajes sobre experiencias de la historia reciente, como el Pacto Fiscal de 2017, de modo de mejorar su efectividad.

En este contexto económico, los derechos de exportación ayudan a cubrir las necesidades de recaudación y pueden contribuir a amortiguar el impacto de una eventual unificación cambiaria.

Por otro lado, cualquier reforma impositiva debe situarse en tiempo y espacio. Las necesidades fiscales del Estado nacional en el corto plazo vuelven desaconsejable la implementación de una reducción inmediata de las retenciones, sobre todo si se produce una nueva devaluación de similar magnitud a la ocurrida en diciembre de 2023. En este contexto económico, los derechos de exportación ayudan a cubrir las necesidades de recaudación y pueden contribuir a amortiguar el impacto de una eventual unificación cambiaria ([De la Vega et al., 2023](#)). Una reducción de los derechos de exportación debería llevar a una ampliación automática (aunque no necesariamente inmediata) de la base imponible de otros impuestos ([Gómez Sabaini & Rossignolo, 2009](#); [Porto, 2010](#); [Nogués, 2015](#); [Cabello & Ciancio, 2018](#); [Lódola et al., 2024](#)), dado que se generan nuevos excedentes y se espera un aumento en la producción de los bienes desgravados. Sin embargo, esa recuperación automática no alcanza a compensar la totalidad de la pérdida recaudatoria para el Estado nacional. Para ello se necesita fortalecer la recaudación de los impuestos mencionados en el inicio de esta sección, que conforman la propuesta de este documento.

Esta reforma sectorial también debería atender otros de los objetivos que persiguen las retenciones

agrícolas, adicionales al objetivo recaudatorio, como el acceso a alimentos asequibles en el mercado local. Esto implica acompañar las modificaciones tributarias con medidas destinadas a mantener el poder adquisitivo de los sectores populares en relación a bienes alimenticios que tienen una participación preponderante en su canasta de consumo y cuyo precio puede verse afectado por la modificación de los derechos de exportación. La evidencia empírica relevada sugiere que existe un impacto poco significativo de las retenciones sobre los precios internos de bienes de consumo derivados del trigo, pero resulta algo más incierto el impacto sobre aquellos derivados del maíz. Además, el impacto podría ser mayor si también se desgravan bienes de consumo final, como las carnes o las pastas. La reforma fiscal debería apuntar a generar ingresos suficientes para acompañar la baja de retenciones con subsidios focalizados ([Nogués, 2015](#); [Porto, 2010](#)).

Los derechos de exportación también pretenden promover la diversificación productiva y la agregación de valor a través de la imposición diferencial entre cultivos y entre productos con distinto grado de elaboración. La reforma de diciembre de 2015 alteró las rentabilidades relativas entre el maíz y la soja, a favor del primero, impulsando una rotación entre cultivos sustitutos y revirtiendo la tendencia de los años previos que había favorecido la producción de oleaginosas sobre la de cereales. En ausencia de intervención estatal, las ventajas que presenta el cultivo de soja (precios internacionales más altos, menor necesidad de fertilizantes y poca generación de materia orgánica en la etapa post cosecha), más la frecuente disociación entre la propiedad de la tierra y su explotación, generan incentivos para repetir el cultivo de soja a pesar de las consecuencias negativas que esto tiene sobre las propiedades del suelo, dado que es un cultivo más exigente en nutrientes. Proponemos mantener **una tasa residual para la soja de modo de asegurar un diferencial con el maíz e incentivar la rotación de cultivos**, con el objetivo de corregir esa externalidad ambiental y preservar la productividad de la tierra en el largo plazo ([Stambulsky, 2018](#)). Uno de los desafíos de esta iniciativa es determinar el nivel óptimo de esa tasa⁶⁶.

Además de asegurar un diferencial de derechos de exportación entre cultivos, sugerimos mantener el diferencial entre productos con distinto grado de elaboración al interior del complejo oleaginoso, de modo de incentivar el procesamiento del poroto de soja y sostener la diversificación que se ha alcanzado al interior del complejo. En el caso del maíz y el trigo, sugerimos mantener las alícuotas diferenciales en función del grado de elaboración del producto a lo largo del proceso de eliminación gradual de los DEX⁶⁷. En el mediano plazo, deberían evaluarse formas alternativas de apoyar y fomentar la industrialización de granos. En particular, deberían evaluarse las ventajas de mantener una alícuota residual para el grano de trigo y de maíz, que subsidia indirectamente la producción de derivados pero tiene costos sobre la producción primaria, frente a las ventajas de los subsidios directos y los reintegros o exenciones en el pago de otros impuestos, que no afectan a la producción primaria pero tienen un costo fiscal.

Por otro lado, los llamados "gastos en servicios generales" (como la inversión pública en infraestructura y en investigación y desarrollo) son los apoyos más eficientes para la agregación de valor en el sector agrícola ([Anríquez et al., 2016](#); [BID, 2018b, 2022](#)). De acuerdo con el Estimado de Apoyo al Productor, Argentina ha tenido una política sectorial centrada fundamentalmente en las alteraciones de precios de productos agrícolas. Un giro hacia una política más orientada a la provisión de aquella clase de bienes públicos podría tener beneficios en la agregación de valor del sector ([Anríquez et al., 2016](#); [Regúnaga & Tejada Rodríguez, 2015](#))⁶⁸.

Asimismo, es importante que el aumento de la producción agrícola, estimulado por la desgravación, no se realice a costa del avance de la frontera agrícola sobre áreas forestadas, sino por una mejora en

⁶⁶ Más allá del diferencial óptimo a mantener, un desafío adicional se asocia con el carácter fijo o móvil de la tasa, dado que los precios internacionales de estos commodities sustitutos varían frecuentemente.

⁶⁷ Esto implica reducir proporcionalmente las alícuotas para bienes primarios (poroto de soja, grano de trigo y grano de maíz) y elaborados (aceite y harina de soja, harina de trigo y harina de maíz, entre otros), manteniendo la diferencia a favor de estos últimos.

⁶⁸ Para un mayor desarrollo sobre la importancia de la inversión en investigación y desarrollo para agregar valor en el sector agroindustrial y sobre las capacidades argentinas en biotecnología ver O'Farrell (2022) y O'Farrell et al. (2022a, 2022b, 2023).

la productividad basada en la adopción de tecnología. Esto implica fomentar una mejora en los rindes más que una expansión del área sembrada. El motivo de esto es preservar bosques nativos de gran valor ambiental y evitar la exposición a la nueva política comercial de la Unión Europea, que penaliza las importaciones de bienes que puedan estar vinculados con la deforestación ([Arias Mahiques et al., 2024](#)). Para evitar el avance de la frontera agrícola sobre bosques nativos es necesario fortalecer la implementación de la [Ley de Bosques \(Ley N° 26.331\)](#).

Un **fondo de estabilización y desarrollo sectorial**, financiado especialmente con los ingresos fiscales obtenidos en tiempos de bonanza, podría contribuir al cumplimiento de los objetivos distributivos (acceso a bienes alimenticios) y productivos (agregación de valor, diversificación de la producción e incremento de la productividad agrícola) que hemos mencionado. Su rol estabilizador consistiría en orientar los recursos a apoyar al sector en tiempos de baja rentabilidad (por ejemplo, por bajos precios internacionales o eventos climáticos extremos) y a sostener el poder adquisitivo de la población local en tiempos de precios extraordinarios, financiando aumentos en programas de asistencia directa que implican un fortalecimiento de los ingresos. La utilización de los derechos de exportación como política destinada a mantener el poder adquisitivo de los sectores populares resulta inconsistente en el largo plazo, dado que limita el potencial de la producción agrícola, y por tanto la oferta de bienes en el mercado local, así como el ingreso de divisas necesario para garantizar un proceso de crecimiento sostenido. **Por eso se requiere pensar nuevas formas de resolver las tensiones distributivas entre el mercado local y el sector agroexportador**, que permitan superar el juego de suma cero ([Bril Mascarenhas et al., 2020](#)). Un fondo compensador podría ser una forma innovadora de resolver esas tensiones entre demandas aparentemente contradictorias, virando desde una política orientada a contener los precios de determinados productos hacia otra orientada a sostener los ingresos que permiten adquirir esos productos⁶⁹. Por otro lado, su rol de desarrollo sectorial consistiría en orientar recursos del fondo a financiar inversiones en investigación y desarrollo agrícola y la prestación de bienes y servicios generales, como infraestructura rural y sanidad vegetal, con el objetivo de aumentar la productividad sectorial. También a brindar apoyos que estimulen la industrialización de bienes primarios, de modo de fomentar la agregación de valor.

Cualquier reforma a los derechos de exportación del sector agroindustrial requiere una mirada sistémica. Si bien este trabajo se focalizó en los tres principales cultivos de exportación y sus derivados, las iniciativas propuestas deberían ser pensadas en el marco de una reforma integral al marco fiscal del sector agroindustrial en general y al sistema tributario argentino. Esta reforma integral debería sustentarse en acuerdos políticos entre la Nación y las provincias: para administrar la competencia por la imposición a la renta agrícola entre niveles de gobierno se deben celebrar acuerdos fiscales que apunten a tener un marco fiscal menos distorsivo y que, al mismo tiempo, distribuyan equilibradamente los ingresos y gastos resultantes entre la Nación y las provincias.

Finalmente, la temporalidad y la forma de implementación de estas medidas es tan importante como su contenido. Alcanzar una estructura tributaria para el agro que sea menos distorsiva y más equitativa, así como diseñar este conjunto de medidas adicionales, requiere tiempo. Para las autoridades políticas, una reforma gradual implica la posibilidad de evaluar el funcionamiento de las reformas y hacer ajustes al nuevo diseño fiscal en función de esa evaluación. A su vez, brinda tiempo para hacer reformas complementarias necesarias (como el fortalecimiento de los sistemas de administración de otros impuestos) y trabajar en la coordinación entre niveles de gobierno. Para los actores económicos, mientras tanto, implica un cambio menos abrupto en la distribución de costos y beneficios, permitiendo adoptar mecanismos de adaptación ante las nuevas circunstancias. Esto es especialmente relevante para los consumidores intermedios que utilizan esos bienes primarios como insumo. En cuanto a la forma de implementar modificaciones a los derechos de exportación, la Constitución Nacional dispone que debe hacerse por ley del Congreso, lo que a su vez da mayor previsibilidad a los

⁶⁹ Una política de "subsidios móviles", donde aumenta el monto de la asignación cuando los precios internacionales suben y disminuye cuando estos bajan, acompañaría el ciclo recaudatorio volviendo más sostenible el financiamiento de esta política de asistencia.

productores, favoreciendo la inversión. La previsibilidad en las reglas es especialmente importante para que se desarrollen actividades productivas que requieren inversiones de gran volumen y tienen plazos de retorno más largo. Una ley del Congreso sería la mejor forma de cumplir con las disposiciones constitucionales, otorgar previsibilidad a la inversión privada y brindar el marco institucional para la celebración de acuerdos entre la Nación y las provincias.

Síntesis de las recomendaciones

1. Avanzar en la eliminación gradual de los derechos de exportación, atendiendo a la necesidad de preservar los ingresos fiscales en el corto plazo y su reemplazo progresivo por otros instrumentos más eficientes desde el punto de vista de la producción y la equidad. Se sugiere mantener las alícuotas diferenciales en función del grado de elaboración del producto a lo largo del proceso de reducción.
2. Mantener una tasa residual de retenciones para el poroto de soja, garantizando un diferencial con sus derivados, de modo de asegurar la rotación con cultivos sustitutos como el maíz y preservar la diversificación productiva alcanzada en el complejo oleaginoso.
3. Sustituir la pérdida de ingresos con una combinación de impuestos sobre las ganancias y la propiedad (Impuesto a las Ganancias, Impuesto Inmobiliario Rural, Bienes Personales e Impuesto a la Renta Extraordinaria de los recursos naturales). Para esto se sugiere:
 - Fortalecer la fiscalización del Impuesto a las Ganancias.
 - Actualizar las valuaciones fiscales de inmuebles rurales y desgravar las mejoras productivas.
 - Eliminar la exención a inmuebles rurales del Impuesto a los Bienes Personales.
 - Prever la posibilidad de pagos a cuenta cruzados entre el Impuesto Inmobiliario Rural y Bienes Personales.
 - Adicionar una sobretasa variable al Impuesto a las Ganancias en función del precio internacional y el tipo de cambio real, orientado a captar renta extraordinaria.
4. Constituir un Fondo de Estabilización y Desarrollo Sectorial, orientado a estabilizar la producción agrícola y el poder adquisitivo local ante cambios contextuales y a financiar obras de infraestructura e inversión pública en I+D.
5. Adoptar estas reformas a través de una ley del Congreso que otorgue previsibilidad para el gasto estatal y la inversión privada y brinde el marco institucional para un acuerdo fiscal entre la Nación y las provincias.

Bibliografía



- Abadie, A., Diamond, A., & Hainmueller, J. (2012). [Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program](#). *Journal of the American Statistical Association*, 05(490), 493-505.
- Anchorena, J. (2010). [Derechos de exportación a la cadena agroindustrial: efectos sobre la recaudación tributaria de una reducción gradual de tasas entre 2010 y 2014](#). Fundación Pensar. Buenos Aires.
 - Anríquez, G., Foster, W., Ortega, J., Falconi, C. & De Salvo, C. P. (2016). [Gasto público y el desempeño de la agricultura en América Latina y el Caribe](#). Documento de Trabajo N°722, Banco Interamericano de Desarrollo.
 - Argentina Productiva 2030 (2023). [Misión 8. Desarrollar el potencial minero argentino con un estricto cuidado del ambiente](#). Plan para el Desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico. Ministerio de Economía de la Nación y Fundar.
 - Arias Mahiques, M. V.; de la Vega, P.; Park, L. y Villafañe, M. F. (2024). [Desafíos y oportunidades comerciales en un mundo en lucha contra el cambio climático y la deforestación](#). Fundar.
 - Bahl, R. (2009). Fixing the Property and Land Tax Regime in Developing Countries. Atlanta, GA: *The Andrew Young School of Policy Studies*, Georgia State University.
 - Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). [El potencial oculto: Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina](#). J. Bonet, J., Muñoz, A. y Pineda Mannheim, Eds.. Monografía del BID; No. 252.
 - Banco Interamericano de Desarrollo. (2018a). [Políticas de apoyo a la agricultura en América Latina y el Caribe. Informe 2018](#). Egas Yerovi J.J., y De Salvo C.P., Eds. Monografía del BID; No. 621.
 - Banco Interamericano de Desarrollo. (2018b). [Análisis de políticas agropecuarias en Paraguay: Cuantificación de los apoyos al sector agropecuario 2009-2016](#). Cresta Arias, J. Muñoz, G., De Salvo, C.P. y García Negro, Eds.). (Monografía del BID; No. 675).
 - Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). [Análisis de políticas agropecuarias en Uruguay: Cuantificación de los apoyos específicos en 2017-2020 y su vinculación con las emisiones de gases de efecto invernadero](#). (García, F., Ackerman, M.N., Á. Cotelezz, A., Barboza, N., Costa, N., Román, N., Muñoz, G. y C. P. de Salvo, Eds. Monografía del BID; No. 1006.
 - Banco Interamericano de Desarrollo (2023). [Agrimonitor](#).
 - Banco Mundial (2023). [Databases](#).
 - Bisang, R., Carciofi, R., Piñeiro, M. y Tejeda Rodríguez, A. (2022). [Agroindustria: transformaciones recientes y su papel en el desarrollo argentino](#) (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
 - Bolsa de Cereales de Buenos Aires (2021). [Del campo a la góndola. Incidencia de los granos en los precios de los alimentos](#).
 - Bolsa de Comercio de Rosario (2020). [Algunas consideraciones respecto de cómo los Derechos de Exportación impactan en el interior y en las economías regionales](#). Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario. ISSN 2796-7824.
 - Bolsa de Comercio de Rosario (2015). *Retenciones: larga historia de tensiones*. Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario. ISSN 2796-7824.
 - Bril Mascarenhas, T., Freytes, C., O'Farrell, J., y Palazzo, G. (2020). *La discusión sobre el desarrollo en Argentina*. Documento de trabajo No. 2. Fundar.
 - Cabello, A. G., y Ciancio, A. (2018). [El impacto económico de los cambios en los derechos de exportación](#). *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, 1(3).
 - Calvo, P. A. (2014). [Welfare impact of wheat export restrictions in Argentina: Non-parametric analysis on urban households](#). *Trade Policies, Household welfare and poverty alleviation*, 119.
 - Castro, L., y Díaz Frers, L. (2008). [Las retenciones sobre la mesa: Del conflicto a una estrategia de desarrollo](#). Documento de Trabajo No. 14. CIPPEC.
 - Castro, L., y Díaz Frers, L. (2008). [Aportes para la discusión legislativa sobre las retenciones](#). Documento de Políticas Públicas, Recomendación Número 51. CIPPEC.
 - Castro, L., Díaz Frers, L., Alfieri, A. C., y Bovino, A. (2014). [Desafíos y potencial del impuesto inmobiliario en la Argentina](#). *Documento de Trabajo No. 120*. Buenos Aires: CIPPEC.
 - Cetrángolo, O., & Gómez Sabaini, J. C. (2007). [La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta](#). CEPAL.
 - Cetrángolo, O., y Morán, D. (2023). [El Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas en América Latina y el Caribe: Avances, desafíos y alternativas para su fortalecimiento como instrumento de desarrollo](#). En XXXV Seminario Regional de Política Fiscal CEPAL, Santiago de Chile, 16-17 de mayo de 2023.
 - Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca Argentina (CREEBBA) (2008). [La experiencia internacional en los derechos de exportación al sector agropecuario](#). Buenos Aires, Bahía Blanca, Argentina.
 - Cottarelli, C. (2012). [Regímenes fiscales de las industrias extractivas: Diseño y aplicación](#). Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.
 - De la Torre, A., Nash, J. y Sinnott, E. (2010). [Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?](#). World Bank Latin American and Caribbean Studies. World Bank.
 - De la Vega, P., Libman, E., & Zack, G. (2023). [El mercado de cambios bajo la lupa. La transición hacia la unificación](#). Fundar. Buenos Aires.
 - Diamand, M. (1972). [La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio](#). *Desarrollo Económico* Vol. 12 N° 45. 1972.
 - Díaz Bonilla, C., Díaz Bonilla, E., & Cicoviez, M. (15 de abril de 2008). [The Impact of Global and Domestic Trade Liberalization on Poverty and Inequality in Argentina](#). Presentado en GTAP Eleventh Annual Conference, Helsinki, Finlandia.
 - Díaz Bonilla, E., & Piñeiro Lac, V. (2020). [Diferentes configuraciones de derechos de exportación, la economía Argentina y el sector agropecuario: Simulaciones con el modelo mundial del IFPRI](#). International Food Policy Research Institute.

- Etchemendy, S. & Garay, C. (2011). [Argentina's Left Populism in Comparative Perspective](#). En S. Levitsky & K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 283-305). Johns Hopkins University Press.
- Fernandes Filho, J. F., & Belik, W. (julio de 2010). *A política de tributação na exportação do complexo soja pelo Brasil: transformação e resultados*. XLVIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, SOBER, Campo Grande, Brasil.
- Food and Agriculture Organization (FAO). (3-5 de junio de 2008). [Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas](#). Presentado en la Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía, Roma.
- [Food and Agriculture Organization \(FAO\). \(2014\). Policy Responses to High Food Prices in Latin America and the Caribbean: Country Case Studies](#).
- [Food and Agriculture Organization \(FAO\). \(2017\). Restricciones a las exportaciones agrícolas. Notas de orientación sobre política comercial N°27](#). En *FAO Trade Policy Briefs n.º 2, p. 2*. Roma: FAO.
- Freytes, C., & Farrell, J. O. (2017). [Conflictos distributivos en la agricultura de exportación en la Argentina reciente \(2003-2015\)](#). *Desarrollo económico* 57 (221), 181-196.
- Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (2019). [Impactos de bajar derechos de exportación](#). Río Cuarto, Córdoba.
- Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina. (octubre de 2022). [Índice FADA. Participación del Estado en la renta agrícola](#). Fundación FADA. Río Cuarto, Córdoba.
- Gerchunoff, P., Rapetti, M. (2016). [La economía argentina y su conflicto distributivo estructural \(1930- 2015\)](#). *El Trimestre Económico*, 83(330), 225-272.
- Gómez-Sabaini, J. C. (1990). [3. The Role of Export Taxes](#). En V. Tanzi (Ed.), *Fiscal Policy in Open Developing Economies* (pp. 239). Estados Unidos: International Monetary Fund.
- Gómez Sabaini, J., & Rossignolo, D. (2009). [Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso](#). En S. Keifman (Ed.), *Una respuesta nacional a los desafíos sociales de la globalización* (pp. 99-180). Buenos Aires. Organización Internacional del Trabajo.
- Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P., & Morán, D. (2015). [El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe](#). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.
- Gómez Sabaini, J. C., & Rossignolo, D. (2015). [La tributación sobre las altas rentas en América Latina. Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina](#) (LC/G. 2638-P, págs. 49-116). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grundke, R., & Folders, F. (2010). [The economic and social consequences of agricultural export taxes: A CGE analysis for Argentina](#). Presentado en la 13th Annual Conference on Global Economic Analysis, Penang, Malaysia.
- leral (Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana-Fundación Mediterránea). (2016). [Proyecto BID. Modernización de los sistemas de gestión financiera pública a nivel provincial en Argentina](#). Washington, D.C.: BID-Ministerio del Interior Presidencia de la Nación.
- Jobbágy, E.G., Aguiar, S., Piñero, G. y Garibaldi, L.A. (2021). [Impronta ambiental de la agricultura de granos en Argentina: revisando desafíos propios y ajenos](#). *Ciencia Hoy*, 29 (173), pp. 55-64.
- Jorratt, M. (2022). [Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal de la minería del litio en la Argentina, Bolivia \(Estado Plurinacional de\) y Chile](#). Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/14). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.
- Junior, V., & João, V. (2014). [O mercado da soja e as relações de troca entre produtores rurais e empresas no Sudeste de Mato Grosso \(Brasil\)](#). Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- Lagos, R. (2011). [La aritmética de las retenciones móviles](#). *Ensayos de Política Económica*, 1(5), 65-73.
- Lanteri, L. (1981). [Precios y Área sembrada de soja](#). *Ensayos Económicos* N°17 - BCRA.
- Lanteri, L. (2008). [Respuesta a precios del área sembrada de soja en la Argentina](#). *Ensayos Económicos*, N°52 - BCRA.
- Linden, A. (2015). [Conducting interrupted time-series analysis for single- and multiple-group comparisons](#). *The Stata Journal*, 15(2), 480-500.
- Lódola, A. & Batakis, S.(2015). [Historia y reformas del impuesto inmobiliario rural en Buenos Aires: 1821-2014](#). UNICE: Editorial Universitaria.
- Lódola, A.; Moskovits, C. y Zack, G. (2024). [Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas](#). Fundar.
- Mangonnet, J., & Murillo, M. V. (2017). [El boom sojero y la protesta fiscal de los productores rurales](#). *Desarrollo Económico*, 57(221), 165-179.
- Ministerio de Economía. (2022). [Destino de la recaudación de los tributos nacionales al 31/3/2022](#).
- Nerlove, M. (1979). [The Dynamics of Supply: Retrospect and Prospect](#). *American Journal of Agricultural Economics*, 61(5), 874-888.
- Nogués, J., Porto, A., Ciappa, C., Di Gresia, L., & Onofri, A. (2007). [Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la Cadena Agroindustrial](#). Convenio Foro Agroindustrial y Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.
- Nogués, J. J. (2015). [Barriers on agricultural exports: Economic and social impacts of disposal: Barreras sobre las exportaciones agropecuarias: Impactos económicos y sociales de su eliminación \[Informe técnico\]](#). Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- Norregaard, J. (2013). [Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges](#). Fiscal Affairs Department Working Paper. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

- OCDE. (2019). [Políticas Agrícolas en Argentina: Revisiones de Políticas Agroalimentarias](#).: OECD Publishing, París.
- OCDE. (2022). [Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022: Reforming agricultural policies for climate change mitigation](#).
- OCDE. (2023). [Producer Support Estimate Database](#). <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm>
- OCDE/FAO. (2007). [Agricultural Outlook 2007-2016](#). París, Francia.
- OCDE/FAO. (2008). [Agricultural Outlook 2008-2017](#). París, Francia.
- O'Donnell, G. (1977). [Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976](#). *Desarrollo económico*, 16(64), 523-554.
- Piffano, H. L. P. (2009). [Imposición al Sector Rural: Presión Tributaria, Valor de la Tierra y Derecho de Propiedad](#). Documento de Trabajo No. 77. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina.
- Piffano, H. L. P., & Sturzenegger, A. C. (2011). Acuerdo de cooperación técnica y académica entre la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata y la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA). Proyecto: Análisis y propuestas de mejora de la administración tributaria sobre el sector rural.
- Piffano, H. L. P. (2013). [La incidencia de las políticas públicas sobre la actividad rural, el escenario comparado y la propuesta de reforma tributaria](#). Documento de trabajo No. 96. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. ISSN 1853-3930. La Plata, Argentina.
- Piñeiro, V., Elverdin, P., Laborde Debucquet, D., & Díaz Bonilla, E. (2019). [Looking at export tariffs and export restrictions: The case of Argentina](#). IFPRI Discussion Paper No. 1892. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Piumetto, M. A., Monayar, V., Sammartino, A., & Fernández, V. (2022). [Impacto territorial y fiscal de una valuación masiva inmobiliaria a precio de mercado \(Córdoba, Argentina\)](#). *Economía, sociedad y territorio*, 22(70), 767-800.
- Porto, A., Piffano, H., & Di Gresia, L. (2007). [El Aporte Tributario de la Cadena Agroindustrial \(CAI\)](#). Convenio Fundación Producir Conservando-Facultad de Ciencias Económicas UNLP.
- Porto, A. (2010). [Efecto fiscal de los impuestos sobre las exportaciones](#). Revista Institucional N° 1509, Bolsa de Comercio de Rosario.
- Regúnaga, M., & Tejeda Rodríguez, A. (2015). [Argentina's agricultural policies, trade and sustainable development objectives](#). International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- Sharma, R. (2011). [Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures](#). FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 32.
- Slack, E. (2011). [The Property Tax – in Theory and Practice](#). IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, No. 2. Institute on Municipal Finance and Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto.
- Stambulsky, I (8 de agosto de 2018). [¿Retenciones para exportar más?](#). *Foco Económico*.
- Sturzenegger, F., & Flores Vidal, M. (2009). *Evaluación de una propuesta sobre las retenciones del complejo agroindustrial*. Documento de trabajo. Fundación Pensar. Buenos Aires.
- Wooldridge, J. (2009). [Introducción a la econometría: Un enfoque moderno](#). Cengage Learning.

Anexos



Anexo I. Metodología

Para estimar el impacto de la reducción de los DEX sobre la inversión del sector se utilizó la metodología Interrupted Time Series Analysis (ITSA) siguiendo a [Linden \(2015\)](#). Dado que no existe una medición oficial sistemática de inversión del sector, como proxy se seleccionó el consumo de fertilizantes. Para evitar posibles efectos de otros factores en la variación del consumo de fertilizantes se utilizaron controles en el modelo tales como: el índice de precios de los fertilizantes del Banco Mundial (única variable estadísticamente significativa) y el tipo de cambio real bilateral con EE.UU. elaborado por el BCRA. Además se incluyó una variable para capturar los cambios anuales en la tasa de crecimiento del consumo de fertilizantes, en términos prácticos una tendencia desde el inicio de la muestra, una variable binaria para la intervención (disminución de los DEX) y la interacción entre la tendencia y la intervención para analizar los cambios en la tasa de crecimiento del consumo de fertilizantes como consecuencia de la intervención. El modelo utilizado fue el siguiente:

$$DiffInDemFert_t = \beta_0 + diffInPfert_t + \alpha diffInITCRB + \beta_1 T_t + \beta_2 2016_t + \beta_3 2016_t T_t^{2016} + \epsilon_t \quad (1)$$

El coeficiente β_2 es de nuestro interés y representa el impacto de corto plazo de la disminución de las alícuotas de los DEX en el año 2015 que recién impactó en la campaña 2016/17 (en la base de datos el consumo de fertilizantes está fechado con el año de siembra), β_3 es el efecto de largo plazo que muestra la intervención de 2015, es decir, el cambio de tendencia relativo al período preintervención; este cambio se ve en términos de tasa de crecimiento. Por su parte, mide la elasticidad precio de la demanda y la variación porcentual del consumo de fertilizantes frente a un aumento del 1% en el ITCRB. Los resultados se muestran consistentes con lo esperable, en línea con lo que predice la teoría. El efecto de subas en el tipo de cambio y el precio de los fertilizantes disminuye su consumo, mientras que una disminución de los DEX tiene un impacto positivo en el consumo de fertilizantes; cuando los DEX son eliminados, las compras de fertilizantes se incrementan 29,6% (segunda columna de la tabla A1).

Estimación ITSA de impacto sobre consumo de fertilizantes

Variables	(1) Consumo de fertilizantes	(2) Consumo de fertilizantes
Tendencia	-0,0133*** (0,00423)	-0,0127** (0,00468)
Disminución DEX	0,296** (0,124)	0,258** (0,119)
Disminución DEX x Tendencia	-0,0129 (0,0376)	-0,000509 (0,0347)
Índice de precios de fertilizantes	-0,0932 (0,183)	-0,130 (0,188)
Tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos (USA, E.E. U.U.)		-0,206** (0,0746)
Constante	0,248*** (0,0625)	0,242*** (0,0671)
Observaciones	31	31
Muestra	1990-2021	1990-2021

Standard errors in parentheses⁷⁰

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Tabla A1

⁷⁰ Modelo en diferencias de logaritmos.

Anexos

Al igual que en el ejercicio de estimación de impacto de disminución de los DEX sobre el consumo de fertilizantes, para estimar los efectos sobre la superficie sembrada se utilizó la metodología ITSA siguiendo a [Linden \(2015\)](#). Ahora la variable de resultado es la superficie sembrada de cada cultivo y la intervención (cambio en la alícuota de los DEX) se estableció en el año 2017. Como se mencionó en el texto, esta decisión se fundamenta en que la política fue implementada en diciembre de 2015, pero las decisiones de siembra para la campaña 2015/16 ya estaban determinadas. Entonces, el efecto de la política sobre las decisiones de siembra recién se podrían visualizar en la campaña 2016/17 hasta 2017/18.

Por otra parte, la elección de la superficie sembrada como variable de resultado tiene una justificación teórica: los precios guían las decisiones de producción y ésta se expresa a través del área sembrada. Como es habitual en la literatura, no se toma la producción porque implícitamente incorpora los rindes que están afectados por factores no observables, como por ejemplo las condiciones hídricas del suelo, los conocimientos propios del productor, las características de la tecnología utilizada, entre otros factores no observables que están correlacionados con el término de error. En este sentido, para evitar sesgos en las estimaciones como consecuencia de la posible endogeneidad, lo más apropiado es tomar la superficie sembrada que está determinada por las decisiones exógenas del productor.

El modelo utilizado para cada cultivo puede expresarse de la siguiente forma:

$$\ln(\text{Supsem})_t^i = \beta_0 + \beta_1 T_t + \beta_2 2017_t + \beta_3 2017_t T_t^{2017} + \alpha \ln(\text{Supsem})_{t-1}^i + \gamma \ln(X_{t-1}) + u_t \quad (2)$$

donde Supsem_t^i es la superficie sembrada del cultivo i en el año t (año correspondiente a la cosecha), T_t es una variable de tendencia, 2017_t es una variable binaria que toma valor 0 antes de la disminución de las alícuotas de los DEX y 1 luego de la intervención. Finalmente, X_t es un conjunto de controles que determinan la superficie sembrada, entre ellos se encuentran los precios de los cultivos, el costo de los fertilizantes y el tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos.

Todas las variables fueron transformadas a logaritmos naturales para aminorar la heterocedasticidad de las series. El coeficiente β_2 necesita ser transformado para interpretarlo en este contexto. Dado que se trata de una variable dicotómica en un modelo LOG-LIN, el cambio de las alícuotas de los DEX tiene un efecto de $[(\text{EXP}(\beta_2) - 1) \times 100]\%$ sobre la superficie sembrada del cultivo. Los controles están expresados en logaritmos, entonces la interpretación está asociada al concepto de elasticidad, por ejemplo un aumento del 1% en el precio internacional del poroto de soja tiene un impacto del 0.70% sobre la producción.

Para que el ejercicio sea consistente, el impacto sobre la producción se desprende de las estimaciones de la superficie sembrada sin intervención. Para ello, se realiza el siguiente procedimiento:

$$\text{Producción} = \text{Rindes} \times \Psi \text{ Superficie sembrada} \quad (3)$$

donde Ψ es el ratio superficie cosechada/superficie sembrada que se observa en los datos. Con la información sobre rindes de cada cultivo en las campañas bajo análisis (2016/17, 2017/18) y la superficie sembrada estimada sin intervención se calcula la producción sin intervención (contrafactual), la diferencia entre la producción observada y la contrafactual es el resultado de la disminución de las alícuotas de los DEX sobre la producción.

Anexos

Estimación de impacto sobre superficie sembrada

Variables	Superficie sembrada de soja	Superficie sembrada de maíz	Superficie sembrada de trigo
Tendencia	0,00857 (0,00574)	0,00107 (0,00152)	-0,00153 (0,00598)
Disminución DEX	-0,218*** (0,0594)	0,150* (0,0843)	0,339*** (0,0909)
Disminución DEX x Tendencia	0,0132 (0,0139)	-0,0192 (0,0145)	-0,00203 (0,0262)
Precio Soja (t-1)	0,696*** (0,203)	-0,164 (0,127)	
Precio Maíz (t-1)	-0,367** (0,157)	0,323*** (0,118)	
Índice de Precios de Fertilizantes (t-1)	-0,227** (0,103)	-0,0471 (0,0703)	-0,164 (0,121)
Superficie sembrada de soja (t-1)	0,873*** (0,0556)		
Tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos (USA, E.E. U.U.) (t-1)	0,119 (0,0913)	-0,184* (0,0972)	0,156 (0,160)
Superficie sembrada maíz (t-1)		0,886*** (0,0750)	
Precio de trigo (t-1)			0,243 (0,241)
Superficie sembrada de trigo (t-1)			-0,0757 (0,121)
Constante	0,413 (1,155)	1,507 (0,931)	15,88*** (2,283)
Observaciones	52	52	52
Muestra	1970-2022	1970-2022	1970-2022
R cuadrado	0,992	0,951	0,971

Semirobust Standard errors in parentheses⁷¹

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

⁷¹ Modelo Log - Log.

Anexos

Período de siembra y cosecha de cultivos seleccionados

Verde: Período de siembra, **Violeta:** Período de desarrollo del cultivo, **Celeste:** Período de cosecha.

Tabla A3

	T								T+1					
	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun
Soja*														
Maiz														
Trigo														

*Nota: Soja contempla las fechas de siembra y cosecha tanto para el cultivo de primera como de segunda.

Fuente: Fundar con base en USDA.

Anexo II



Anexos

Anexo II. Desagregación de las estimaciones de impacto fiscal

Compensación fiscal consolidada en el escenario de eliminación inmediata de los DEX en % del PIB

Recupero	Concepto	2024		2025		2026		2027	
		Nación	Provincias	Nación	Provincias	Nación	Provincias	Nación	Provincias
Efecto Indirecto 1.a	Ganancias	0.14%	0.19%	0.15%	0.19%	0.14%	0.19%	0.14%	0.18%
	Bs Personales	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	Rural	0.00%	0.03%	0.00%	0.03%	0.00%	0.03%	0.00%	0.03%
	Resto	0.14%	0.09%	0.14%	0.09%	0.14%	0.09%	0.13%	0.09%
Efecto Indirecto 1.b	IVA	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
	IIBB	0.00%	0.03%	0.00%	0.03%	0.00%	0.03%	0.00%	0.03%
	Otros	0.12%	0.04%	0.12%	0.04%	0.12%	0.04%	0.11%	0.04%
	Subtotal	0.43%	0.42%	0.44%	0.43%	0.43%	0.42%	0.41%	0.40%
Efecto Indirecto 2	DEX	0.00%	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%	-
	Otros impuestos	0.06%	0.08%	0.06%	0.08%	0.06%	0.08%	0.05%	0.07%
	Subtotal por aumento de producción	0.06%	0.08%	0.06%	0.08%	0.06%	0.08%	0.05%	0.07%
	Total (i)	0.49%	0.50%	0.49%	0.50%	0.48%	0.49%	0.47%	0.48%
	DEX alícuota vigente	0.00%	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%	-
	Total (ii)	0.49%	0.50%	0.49%	0.50%	0.48%	0.49%	0.47%	0.48%

Tabla A4

Fuente: Fundar con base en Porto (2010), USDA, Banco Mundial y FMI.

Compensación fiscal consolidada en el escenario de reducción gradual de los DEX en % del PIB

Recupero	Concepto	2024		2025		2026		2027	
		Nación	Provincias	Nación	Provincias	Nación	Provincias	Nación	Provincias
Efecto Indirecto 1.a	Ganancias	0,04%	0,05%	0,08%	0,10%	0,11%	0,15%	0,14%	0,18%
	Bs Personales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Rural	0,00%	0,01%	0,00%	0,02%	0,00%	0,03%	0,00%	0,03%
	Resto	0,04%	0,02%	0,07%	0,05%	0,11%	0,07%	0,13%	0,09%
Efecto Indirecto 1.b	IVA	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%
	IIBB	0,00%	0,01%	0,00%	0,02%	0,00%	0,02%	0,00%	0,03%
	Otros	0,03%	0,01%	0,06%	0,02%	0,09%	0,03%	0,11%	0,04%
	Subtotal	0,11%	0,11%	0,23%	0,23%	0,34%	0,33%	0,41%	0,40%
Efecto Indirecto 2	DEX	0,02%	-	0,03%	-	0,02%	-	0,00%	-
	Otros impuestos	0,02%	0,02%	0,03%	0,04%	0,05%	0,06%	0,05%	0,07%
	Subtotal por aumento de producción	0,04%	0,02%	0,06%	0,04%	0,06%	0,06%	0,05%	0,07%
	Total (i)	0,15%	0,13%	0,29%	0,27%	0,40%	0,40%	0,47%	0,48%
	DEX Alícuota Vigente	1,06%	-	0,69%	-	0,29%	-	0,00%	-
	Total (ii)	1,21%	0,13%	0,98%	0,27%	0,70%	0,40%	0,47%	0,48%

Tabla A5

Fuente: Fundar con base en Porto (2010), USDA, Banco Mundial y FMI.

Acerca del equipo autoral

Tomás Allan

Investigador de Recursos naturales de Fundar

Abogado por la Universidad Nacional de La Plata y magíster en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella. Sus áreas de interés son la economía política del desarrollo, el federalismo y la política subnacional y los estudios sobre efectividad normativa. Sus investigaciones se centran en la gobernanza de los recursos naturales.

Kevin Corfield

Analista de Recursos naturales de Fundar

Economista y maestrando en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Durante su carrera académica recibió dos becas de investigación y publicó como coautor varios artículos académicos que abordan temas como la valuación económica de los costos de las sequías en Argentina. En el ámbito profesional, se desempeñó como economista *senior* en la Secretaría de Minería de la Nación y trabajó como consultor independiente en el sector privado.

Juan O'Farrell

Investigador de Planificación productiva de Fundar

Economista y doctor en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella y magíster en Gobernanza y Desarrollo de la Universidad de Sussex. Realizó tareas de investigación y diseño de políticas públicas para el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Institute of Development Studies y Bretton Woods Project, entre otras organizaciones. En el momento de la elaboración de este documento se desempeñaba como coordinador de Recursos naturales de Fundar.

Carlos Freytes

Director de Recursos naturales de Fundar

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Northwestern y magíster en Ciencia Política y Sociología por FLACSO-Buenos Aires. Se especializa en la gobernanza de recursos naturales y la evaluación de políticas públicas.

Equipo Fundar

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Dirección de proyectos: Lucía Álvarez

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Revisión institucional: Juan Martín Ianni

Corrección: Luciana Garbarino

Diseño: Micaela Nanni

Edición de gráficos: Maia Persico

Discutir los derechos de exportación : hacia un nuevo marco fiscal para el agro /
Tomás Allan ... [et al.]. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-6610-10-2

1. Retenciones a la Exportación. 2. Agroexportacion. 3. Economía Agraria. I. Allan,
Tomás
CDD 338.13

ISBN 978-631-6610-10-2



